

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR LA HONGRIE**
(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 19 mars 2015

Publié le 9 juin 2015

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA HONGRIE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 19 mars 2015

Publié le 9 juin 2015

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. QUESTIONS COMMUNES	13
1. LEGISLATION CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE	13
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	13
- LOI FONDAMENTALE (CONSTITUTION)	13
- DROIT PENAL	14
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	15
- AUTORITES INDEPENDANTES SPECIFIQUEMENT CHARGEES DE LUTTER CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE	16
2. DISCOURS DE HAINE	17
- DONNEES	17
- REACTION DES AUTORITES.....	20
3. VIOLENCE RACISTE, HOMOPHOBE ET TRANSPHOBE	24
- REACTION DES AUTORITES.....	25
4. POLITIQUES D'INTEGRATION	27
- MINORITES HISTORIQUES ETHNIQUES ET LINGUISTIQUES.....	27
- NON-RESSORTISSANTS.....	28
- EVALUATION DES POLITIQUES ET DES RESULTATS	29
II. QUESTIONS CONCERNANT SPECIFIQUEMENT LA HONGRIE	34
1. RECOMMANDATIONS DU QUATRIEME CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	34
2. PLACEMENT D'ENFANTS ROMS DANS DES ECOLES POUR HANDICAPES MENTAUX.....	35
3. DETENTION DES DEMANDEURS D'ASILE	36
4. POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT	38
- DONNEES	38
- ASPECTS LEGISLATIFS	38
- PROMOTION DE LA TOLERANCE ET LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION.....	39
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	41
LISTE DES RECOMMANDATIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	45

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et des propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle seront terminés au début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres - (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration - auxquels s'ajoutent un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire de deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport est à nouveau requise. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI engagera un processus de suivi intermédiaire de ces recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 12 décembre 2014. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur la Hongrie le 20 juin 2008, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

Les dispositions du Code pénal hongrois sur l'incitation à la haine et la violence à l'égard d'une communauté ainsi que la législation du pays contre la discrimination renvoient expressément à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. La loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances est largement perçue comme un bon instrument. La structure et les pouvoirs de l'Autorité pour l'égalité de traitement sont à présent en conformité avec les principes énoncés dans les Recommandations de politique générale n° 2 et n° 7 de l'ECRI.

La modification de la loi sur l'Assemblée nationale adoptée en 2013 ouvre la possibilité d'amendes ou d'exclusion des débats pour les parlementaires qui tiennent des propos injurieux ou insultants portant atteinte à la dignité d'une communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse.

L'association, Garde hongroise, a été dissoute par la Cour d'appel métropolitaine en 2009 en raison de ses activités paramilitaires d'extrême droite. Le Code pénal contient aussi désormais une nouvelle infraction d'abus de la liberté de réunion.

Dans le sillage des « meurtres de Roms » commis en 2008 et 2009, une cellule spéciale sur le crime de haine a été créée au sein de la police et des formations ont été organisées avec le concours d'ONG. La police surveille en permanence les zones présentant un risque de conflit. Elle surveille aussi désormais les affaires de violences qu'elle peut reclasser en cas de soupçon de motivation haineuse.

A compter du 1^{er} septembre 2015, tous les enfants devront aller à la maternelle dès l'âge de trois ans.

En octobre 2013, le gouvernement a adopté une Stratégie en matière de migration pour les années 2014 à 2020 dont une section facilite l'intégration des résidents de longue durée et les bénéficiaires de la protection internationale. Parmi les activités prévues figure l'organisation de campagnes de sensibilisation visant à encourager une attitude plus ouverte à l'égard des migrants et à promouvoir le multiculturalisme.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Hongrie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Les dispositions pénales relatives à l'incitation à la haine sont toujours très peu appliquées. Un parti populiste d'extrême droite tient ouvertement des propos haineux anti-Roms, antisémites, homophobes et xénophobes. Cela étant, le discours de haine n'est pas simplement le fait des partis et des groupes extrémistes, on le rencontre sur tout le spectre politique. Les autorités sont parfois restées silencieuses. En raison du climat d'impunité qui règne, les propos insultants à l'égard des Roms, des Juifs, des personnes LGBT, des demandeurs d'asile et des réfugiés sont devenus monnaie courante dans la sphère publique.

Certains médias publient ou diffusent des matériels d'un racisme flagrant. La haine sur l'internet pose un problème particulièrement ardu et la Hongrie n'a toujours pas ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité.

Les violences racistes contre les Roms sont l'un des principaux problèmes en Hongrie. Des groupes paramilitaires ont défilé, organisé des manifestations et patrouillé illégalement dans les villages, harcelant et intimidant la communauté rom là où elle vit. Entre janvier 2008 et septembre 2012, 61 agressions distinctes ont fait neuf morts parmi les Roms, dont deux mineurs, et des douzaines de blessés. La situation s'est améliorée en 2013.

La marche des fiertés de Budapest a fait l'objet d'attaques homophobes de la part de groupes néonazis. Plus récemment, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ont été soumis à des violences racistes.

A ce jour, la Stratégie nationale d'inclusion sociale n'a guère eu d'effet. Elle ne porte pas sur la ségrégation dans l'éducation. Une proportion excessive d'enfants roms continuent d'être placés dans des écoles pour élèves présentant des troubles de l'apprentissage. Les Roms forment le groupe le plus défavorisé sur le marché de l'emploi. La pénurie de logements sociaux persiste et les collectivités locales entravent parfois les efforts du gouvernement central pour améliorer l'accès au logement ; les Roms sont souvent contraints de quitter un logement social pour que l'appartement ou le terrain puisse être vendu avec un bénéficiaire.

Les mesures mises en place concernant les bénéficiaires de la protection internationale n'apportent pas aux bénéficiaires les compétences et l'aide nécessaires à leur intégration. Les réfugiés se heurtent à nombreux problèmes pratiques, notamment le sans-abrisme ; le fait de dormir dans certains lieux publics peut désormais donner lieu à des sanctions pénales.

Environ 22 % des demandeurs d'asile sont privés de liberté, placés pour l'essentiel dans des unités de détention où les conditions de vie sont très mauvaises, où ils sont mal traités par les gardiens et manquent de possibilités d'accéder à l'assistance judiciaire ou à l'appui de la société civile.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations dont les suivantes.

Les autorités devraient adopter une attitude moins restrictive en ce qui concerne les dispositions réprimant l'incitation à la haine, de sorte que le discours de haine donne dûment lieu à des poursuites et à des sanctions. Les personnalités politiques de tous bords devraient prendre fermement et publiquement position contre tout discours de haine raciste ou homophobe, et y répondre par un vigoureux discours anti-haine. Il conviendrait de réviser la Stratégie nationale de prévention de la criminalité pour y ajouter des mesures de lutte contre la criminalité à motivation raciste et la violence homophobe ou transphobe.

Les autorités devraient se doter d'une politique de lutte contre la ségrégation dans l'éducation et prendre des mesures pour l'éliminer. Elles devraient aussi veiller à ce que tous les enfants roms aient la possibilité de bénéficier des nouvelles règles concernant la préscolarisation obligatoire dès l'âge de trois ans. Il faudrait mettre définitivement un terme à la pratique consistant à placer dans des écoles pour handicapés mentaux des enfants roms non affectés par un handicap authentique.

Le Gouvernement central devrait prendre des mesures chaque fois que les collectivités locales tentent de faire quitter de force des logements sociaux à des Roms, les expulsent sans relogement convenable ou les exposent à des règles directement ou

indirectement discriminatoires en matière de logement*. Les autorités devraient faire évaluer la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale pour mesurer ses effets et redéfinir le cas échéant ses objectifs.

Les autorités devraient revoir leurs mesures d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale pour que ces personnes aient accès à des cours de langue, et un meilleur accès à la formation professionnelle et à l'aide à l'emploi et au logement. Les demandeurs d'asile, en particulier les familles avec enfants, devraient être placés dans des structures d'accueil ouvertes*.

Un plan de lutte contre l'homophobie et la transphobie dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont l'éducation, l'emploi et les soins de santé, devrait être préparé et adopté.

* Cette recommandation fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Questions communes

1. Législation contre le racisme¹ et la discrimination raciale²

- Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

1. La Hongrie a signé le Protocole n° 12 en 2000, mais ne l'a toujours pas ratifié. Les autorités ont indiqué que la création de l'Autorité pour l'égalité de traitement en 2003 rendait la ratification superflue à leurs yeux. Mais avec le nouveau gouvernement et le nouveau Parlement issus des élections de mai 2014, elles ont estimé qu'elles pourraient revoir la question. L'ECRI est d'avis que la ratification de cet instrument, qui prévoit l'interdiction générale de la discrimination, est indispensable à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

2. L'ECRI recommande une fois encore à la Hongrie de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme dans les meilleurs délais.

- Loi fondamentale (Constitution)

3. La Hongrie a adopté le 25 avril 2011 une nouvelle Loi fondamentale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Le paragraphe 2 de l'article XV sur l'égalité de traitement dit que « la Hongrie assure à tous le respect des droits fondamentaux sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, le handicap, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la situation patrimoniale, la naissance ou toute autre situation ». Contrairement à une recommandation générale de l'ECRI³, l'article ne mentionne pas expressément la nationalité – qui serait toutefois en principe couverte, puisque la liste des motifs de discrimination n'est pas exhaustive.

4. De plus, une quatrième révision de la Loi fondamentale est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013. Au paragraphe 5 de l'article IX, elle prévoit que le droit à la liberté d'expression ne peut pas être exercé dans le but de porter atteinte à la dignité de la nation hongroise ni de toute autre communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse, et que les membres de ces communautés pourront porter plainte en justice contre l'expression d'une opinion portant atteinte à leur communauté. La nouvelle disposition institue donc le recours devant la justice civile contre le discours de haine, ce qui a été transposé dans le nouveau Code civil (voir paragraphe 19 ci-dessous), observe l'ECRI. Qui plus est, cette modification semble contredire expressément plusieurs grands arrêts de la Cour constitutionnelle, selon lesquels il n'est admissible de recourir au droit pénal pour restreindre la liberté d'expression que dans les cas extrêmes, en présence d'un risque manifeste et immédiat d'atteinte à l'ordre public. Cette modification pourrait donc déboucher sur une attitude moins restrictive à l'égard de la répression du discours de haine, espère l'ECRI – qui se fait en même

¹ La Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI définit le racisme comme la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² La RPG n° 7 définit la discrimination raciale comme toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

³ ECRI, RPG n° 7, paragraphe 2.

temps l'écho des inquiétudes exprimées par la Commission de Venise⁴, en particulier du fait que la formulation de la modification peut élargir notablement le champ d'application de la disposition, et l'étendre à la répression des critiques exprimées à l'égard des institutions hongroises et des titulaires de charges publiques.

- **Droit pénal**

5. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités hongroises de suivre de près la question de l'adéquation des dispositions du droit pénal contre les expressions racistes, en tenant compte de sa RPG (Recommandation de politique générale) n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Cette recommandation figurait parmi celles qui feraient l'objet d'un suivi intermédiaire. Dans ses conclusions publiées le 8 décembre 2011, l'ECRI observait que quelques modifications avaient été apportées au Code pénal ; l'article 174/B, en particulier, incriminait le fait d'agresser une personne en raison de son appartenance à « certains groupes de la population ». L'ECRI avait toutefois jugé ces modifications insuffisantes, et conclu que sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
6. L'ECRI observe que la Hongrie a adopté le 1^{er} juillet 2012 un nouveau Code pénal, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Elle examine ci-dessous la conformité des dispositions de ce texte avec les normes définies dans sa RPG n° 7.
7. L'article 332 du Code pénal criminalise l'incitation à la haine contre une communauté, ce qui englobe les groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux, ainsi que certains groupes de la population sur des critères de handicap, d'identité de genre et d'orientation sexuelle ; la peine maximale est de trois ans de prison⁵. Le texte ne fait pas référence à l'incitation à la discrimination ni à la violence, comme le demande l'alinéa a du paragraphe 18 de la RPG n° 7. L'ECRI considère que le terme « groupe national » n'exclut pas le motif interdit de la nationalité, bien qu'aucune jurisprudence ne vienne le confirmer. En revanche, il n'est pas fait mention du motif interdit de la langue.
8. L'article 226 criminalise la diffamation, mais sans préciser de motif, contrairement à ce que demande l'alinéa b du paragraphe 18 de la RPG n° 7.
9. L'article 216 criminalise la violence à l'encontre d'un membre d'une communauté, à savoir de toute personne appartenant à un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou sur des critères de handicap, d'identité de genre ou d'orientation sexuelle. Le paragraphe 1 rend passible d'une peine maximale de trois ans de prison un comportement ouvertement antisocial, susceptible d'inspirer un sentiment de peur, visant des personnes appartenant ou jugées appartenir à une communauté. L'ECRI estime que cette disposition pourrait couvrir les injures publiques évoquées à l'alinéa b du paragraphe 18 de sa RPG n° 7. Le paragraphe 2 punit de un à cinq ans de prison les violences et les menaces de violence visant des membres de ces mêmes groupes, comme

⁴ Cf. Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), Avis 720 / 2013, Strasbourg, 17 juin 2013, CDL-AD(2013)012, paragraphes 48-53 (en anglais).

⁵ Au moment de la rédaction du quatrième rapport de l'ECRI, il s'agissait de l'article 269 sur l'incitation à la haine contre une communauté, dont des groupes nationaux, ethniques, raciaux ou religieux.

le prévoit l'alinéa c du paragraphe 18 de sa RPG n° 7. Le motif de la langue n'apparaît toutefois pas explicitement.

10. L'ECRI recommande d'ajouter au Code pénal : l'incitation à la discrimination et l'incitation à la violence à l'article 332 ; une infraction spécifique de diffamation liée au racisme à l'article 226, avec mention de tous les motifs énumérés à l'alinéa b du paragraphe 18 de la Recommandation de politique générale n° 7 ; et le motif interdit de la langue aux articles 332 et 216. Les autorités devraient aussi envisager d'autres modifications dont la nécessité pourrait ressortir d'une analyse de la jurisprudence qui révélerait des lacunes en ce qui concerne la nationalité et les injures publiques.
11. L'ECRI regrette par ailleurs que le nouveau Code pénal n'évoque pas l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique, ou qui calomnie ou dénigre un tel ensemble de personnes, comme le demande l'alinéa d du paragraphe 18 de sa RPG n° 7. Il n'est pas non plus fait mention : de la diffusion ou de la distribution publiques, de la production ou du stockage aux fins de diffusion ou de distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres supports contenant des manifestations racistes (alinéa f du paragraphe 18) ; de la création ou de la direction d'un groupement qui promeut le racisme, du soutien à ce groupement ou de la participation à ses activités (alinéa g, paragraphe 18) ; de la discrimination raciale dans l'exercice d'une fonction publique ou d'une profession (alinéa h, paragraphe 18) ; et de la responsabilité pénale des personnes morales (paragraphe 22).
12. L'ECRI recommande aux autorités de remédier aux lacunes relevées au paragraphe 11 du présent rapport en modifiant le Code pénal.
13. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de prévoir expressément dans le droit pénal que la motivation raciste d'infractions de droit commun constitue une circonstance aggravante, en conformité avec le paragraphe 21 de sa RPG n° 7. L'article 80 du Code pénal, qui définit les principes d'imposition des sanctions, pose le cadre général des circonstances aggravantes et atténuantes sans mentionner expressément la motivation raciste. Un certain nombre d'infractions, dont l'homicide et les voies de fait, commises avec « préméditation ou malveillance » sont assorties de peines plus lourdes. Les autorités ont indiqué que le mobile raciste est toujours considéré comme malveillant. L'ECRI estime qu'il faudrait en faire expressément mention dans le Code pénal et viser toutes les infractions pénales.
14. L'ECRI recommande une fois encore que le Code pénal fasse spécifiquement de la motivation raciste une circonstance aggravante de toutes les infractions pénales.

- **Droit civil et administratif**

15. La loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (ci-après désignée par « la loi ») a été modifiée à plusieurs reprises depuis son adoption en 2003, pour la dernière fois en 2013. Elle interdit la discrimination directe et indirecte, et contient une liste non limitative de motifs protégés, qui reprend tous ceux de la RPG n° 7 de l'ECRI (race, couleur, langue, religion, nationalité et origine nationale ou ethnique), ainsi que l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elle est largement perçue comme un bon instrument, ce dont se félicite l'ECRI. L'analyse ci-dessous ne se concentre donc que sur les

points qu'il serait possible d'améliorer pour lui donner toute la portée d'un instrument efficace et complet de lutte contre la discrimination raciale.

16. L'article 7 de la loi dit bien que la discrimination directe ou indirecte, le harcèlement, la ségrégation illicite, les représailles ou tout ordre d'exécution de l'un de ces actes sont contraires au principe de l'égalité de traitement, mais sans référence explicite à la discrimination par association⁶, au fait de donner instruction à autrui de discriminer, au fait d'inciter autrui à discriminer ni au fait d'aider autrui à discriminer, comme le voudrait pourtant le paragraphe 6 de la RPG n° 7. L'intention annoncée de discriminer est mentionnée à l'article 21 de la loi mais ne s'applique que dans le domaine de l'emploi. Le Code civil dispose que tout contrat incompatible avec la loi est déclaré nul et non avenu, comme y appelle le paragraphe 14 de la RPG n° 7.

17. L'ECRI recommande aux autorités de remédier aux lacunes relevées au paragraphe 16 du présent rapport en modifiant la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances.

18. La loi ne prévoit pas d'obligation de supprimer le financement public des organisations qui promeuvent le racisme, ni la possibilité de dissoudre les organisations qui le font, comme le demandent les paragraphes 16 et 17 de la RPG n° 7. Elle constate en revanche que les décrets-lois d'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques⁷ et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁸ en prévoient la possibilité.

19. Enfin, et comme on l'a vu ci-dessus, le nouveau Code civil de 2013 entré en vigueur le 15 mars 2014 prévoit la possibilité d'agir au civil contre le discours de haine visant une communauté, dans le prolongement de la quatrième révision de la Loi fondamentale. Le paragraphe 5 de la section 2:54 de la loi V dit que tout membre d'une communauté peut faire valoir ses droits de la personnalité dans un délai de trente jours si une déclaration fautive et malveillante porte publiquement atteinte à la nation hongroise ou à une communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse reconnue comme un constituant essentiel de sa personnalité, et qui se manifeste dans une conduite portant gravement atteinte à la réputation de cette communauté ou cherchant à la ternir. En d'autres termes, le discours de haine visant une communauté équivaut à une atteinte aux droits de ses membres. Tout membre de la communauté visée peut demander à un tribunal de déclarer qu'il y a infraction, d'ordonner l'arrêt de cette dernière, ou d'accorder des dommages-intérêts.

- **Autorités indépendantes spécifiquement chargées de lutter contre le racisme et l'intolérance**

20. L'Autorité pour l'égalité de traitement (ci-après désignée par « l'Autorité ») a été instituée par la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (« la loi »), et fonctionne depuis février 2005. C'est un organe administratif autonome depuis les modifications de 2011 et 2013 de la loi. Elle est indépendante, et ne reçoit pas d'instructions dans l'exercice de ses

⁶ Les autorités ont informé l'ECRI que malgré l'absence de disposition expresse dans la loi, l'Autorité pour l'égalité de traitement est compétente pour se prononcer dans les affaires de discrimination par association conformément à la Résolution No. 288/2/2010 (IV.9) TT du Conseil consultatif pour l'égalité de traitement.

⁷ Décret-loi n° 8 de 1976 (Article 20).

⁸ Décret-loi n° 8 de 1969 (Article 4).

fonctions ; son budget fait l'objet d'une rubrique distincte dans le budget du Parlement. Elle est dirigée par un président nommé pour neuf ans par le Président de la République hongroise. Son vice-président est nommé par son président pour une durée indéterminée. Les fonctionnaires et autres agents de l'Autorité sont aussi nommés par son président.

21. Organe quasi judiciaire, l'Autorité a pour principale mission de rendre des décisions à valeur juridiquement contraignante sur les allégations d'infraction à la loi ; elle intervient d'office ou à la demande de la partie lésée. Si elle conclut à une infraction, elle peut imposer des sanctions ou des réparations, dont des amendes allant de 50 000 à 6 millions de forints (soit de 160 à 19 000 euros environ). Le recours devant l'Autorité est entièrement gratuit.
22. L'ECRI se félicite que la structure et les pouvoirs de l'Autorité soient à présent en conformité avec les principes énoncés dans sa RPG n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, et les grandes exigences de sa RPG n° 7. Elle constate donc avec satisfaction que l'organe national spécialisé repose sur un cadre juridique général complet.
23. L'ECRI se félicite également de la mise en place d'un réseau de conseillers en égalité de traitement dans l'ensemble du pays : 20 au total, un dans chacun des 19 comitats (départements) du pays, et un à Budapest. Ils fournissent gratuitement des conseils, enregistrent les plaintes et aident les victimes de discrimination à préparer leur requête et à l'envoyer à l'Autorité. Ils sont chargés d'aider les collectivités locales à préparer des plans locaux d'égalité des chances, comme le prévoit la loi, d'organiser des campagnes de sensibilisation aux exigences de non-discrimination, ainsi que de diffuser l'information relative à l'égalité de traitement.

2. Discours de haine⁹

24. Le discours de haine est constitutif de l'infraction pénale d'incitation à la haine contre une communauté (article 332 du nouveau Code pénal ; voir paragraphe 7). Le nouveau Code civil permet aussi aux membres d'une communauté de défendre leurs droits de la personnalité (voir paragraphe 19).

- Données

25. Selon le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, les données relatives aux infractions motivées par la haine sont recueillies par le bureau du procureur et la police, et publiées dans les statistiques pénales générales ; la motivation discriminatoire n'est pas enregistrée. La législation sur la protection des données, d'une manière générale, n'autorise pas la collecte de données relatives à l'origine ethnique ou à la religion. Les autorités ont informé l'ECRI qu'entre 2009 et 2013, la police a enregistré 201 affaires qui auraient pu consister en infractions à l'article 332 ; elles ont aussi pu indiquer que 62 % de ces affaires portaient sur le discours de haine à l'encontre des Roms, 20 % à l'encontre des Juifs, 7 % à l'encontre des personnes LGBT, le reste ayant pour motif l'origine ethnique ou la couleur de peau (voir également paragraphe 37).

⁹ La présente section est consacrée au discours raciste, homophobe et transphobe. Pour une définition du discours de haine, se reporter à la Recommandation R (97) 20 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le « discours de haine » du 30 octobre 1997.

- **Groupes extrémistes et discours politique**

26. La montée du parti populiste d'extrême droite « Mouvement pour une meilleure Hongrie », mieux connu sous le nom de *Jobbik*, ainsi que ses positions ouvertement antitsiganistes et antisémites ont valu à la Hongrie des manchettes peu flatteuses ces dernières années. Enregistré en 2003, le *Jobbik* s'était hissé en 2010 au troisième rang national. Aux législatives d'avril 2014, il a obtenu 20,54 % des voix, et détient actuellement 23 sièges sur 199 (11,56 %) au Parlement. Aux élections locales de 2014, il est arrivé en deuxième position dans 18 des 19 comitats. Il se veut parti conservateur radicalement patriotique, ayant vocation première à protéger les valeurs chrétiennes hongroises, et se voit comme le seul parti à représenter les intérêts du groupe ethnique hongrois, en particulier sur la question de la « délinquance tsigane » (terme qu'il a lui-même forgé). Il a été décrit comme fasciste, néonazi, extrémiste, raciste et homophobe. Sa rhétorique nourrit en particulier les préjugés contre les Roms et les Juifs, et a contribué à l'émergence du climat actuel de ressentiment et d'hostilité à l'égard de ces communautés.
27. L'ECRI constate que l'antisémitisme figure abondamment dans le discours politique du *Jobbik*. En 2012, un député du parti a demandé la préparation d'une liste de personnes ayant des antécédents juifs, particulièrement les doubles nationaux israéliens et hongrois au sein du gouvernement et du Parlement, arguant qu'elles pouvaient présenter un risque sécuritaire pour le pays. En février 2014, un membre du *Jobbik* a publiquement qualifié l'Holocauste d'« Holofraude ». Une enquête menée par l'Université d'Europe centrale¹⁰ a montré que la proportion de personnes exprimant des opinions antijuives a bondi de 10 % à 28 % en 2010 (année où *Jobbik* a obtenu des sièges au Parlement pour la première fois), pour ne jamais retomber ensuite en dessous de 20 %.
28. Le *Jobbik* pratique également le discours homophobe. En avril 2012, ses membres ont cherché à déposer devant le Parlement un projet de loi portant modification du Code pénal ainsi que des lois sur les médias et la publicité, et prévoyant que soit puni quiconque promeut auprès du grand public ses relations sexuelles déviantes avec une personne du même sexe ou d'autres perturbations du comportement sexuel. L'ECRI constate que ce projet n'a pas été adopté.
29. En 2013, à la suite de l'arrivée d'un grand nombre de demandeurs d'asile, le *Jobbik* a commencé à nourrir l'intolérance à l'égard des migrants ; il a annoncé un mouvement de protestation exigeant la suppression du centre d'accueil de Debrecen (voir également à ce sujet la section consacrée aux questions spécifiques à la Hongrie, détention des demandeurs d'asile). Les demandeurs d'asile ont ensuite été en butte à un discours public extrêmement xénophobe, et les médias sociaux ont brandi les stéréotypes d'introduction de maladies infectieuses dans le pays, de paresse, de grossièreté et de criminalité. En août 2014, un membre du parti *Jobbik* a réclamé des politiques plus strictes à l'égard des réfugiés, au motif qu'ils imposeraient une lourde charge financière au pays, détérioreraient son niveau de sécurité publique et présenteraient des risques sanitaires.¹¹

¹⁰ <http://www.reuters.com/article/2014/05/21/us-hungary-antisemitism-idUSKBN0E10E420140521>.

¹¹ <http://www.politics.hu/20140813/jobik-urges-stricter-refugee-policies/>.

30. L'ECRI constate qu'il existe en Hongrie un certain nombre de groupes extrémistes et néonazis non enregistrés comme partis politiques, dont certains ont des liens avec le Jobbik. Elles opèrent dans des zones surtout habitées par des Roms, où elles mènent des opérations d'intimidation organisées. C'est en 2011 et 2012 qu'ont été observées les pires de ces actions dans plusieurs villes hongroises (voir la section suivante consacrée à la violence raciste). Les personnes LGBT ont aussi été la cible de discours de haine émanant de ces groupes. Lors de la marche des fiertés de juin 2011, à Budapest, des groupes néonazis ont officiellement organisé des contre-manifestations : plusieurs centaines de personnes se sont réunies sur une grande place située sur le parcours de la marche. Les activistes ont brandi des panneaux demandant l'extermination des homosexuels (avec une corde, un triangle rose évoquant la persécution des homosexuels dans l'Allemagne nazie, et la mention « nouveau traitement pour les homos »), en criant « sales pédés ».
31. L'ECRI s'inquiète par ailleurs de ce que le discours de haine n'est pas simplement le fait des partis et groupes extrémistes, mais qu'on le rencontre sur tout le spectre politique. Des représentants de l'Etat et des membres des grands partis s'y sont associés. Un journaliste en vue, cofondateur et membre du parti au pouvoir Fidesz, a par exemple publié en janvier 2013 un article dans le journal *Magyar Hírlap*¹², dans lequel il qualifie une grande partie des Roms d'animaux qui n'ont pas droit à la vie – ce qui a suscité un tollé en Hongrie et dans toute l'Europe¹³. De même, le représentant personnel du Premier ministre pour les affaires culturelles a publiquement déclaré en mai 2014 que le monde du théâtre devrait être libéré du « lobby des pédés ».

- **Autres formes de discours public**

32. L'ECRI a eu connaissance d'une affaire inquiétante survenue en mars 2014 : la juge-présidente du tribunal régional de Gyula a refusé de dissoudre un groupe paramilitaire d'extrême droite qui s'était livré en 2011 à des activités illicites à l'encontre des Roms de Gyöngyöspata, en justifiant sa décision par des commentaires stéréotypés et dépréciateurs sur la « délinquance tsigane » et le mode de vie des Roms¹⁴. Des organisations et des ONG de défense des Roms ont porté plainte au motif qu'il n'était pas acceptable qu'un magistrat, dans l'exercice de ses fonctions officielles, exprime ouvertement des opinions racistes et discriminatoires (voir aussi paragraphe 46).

¹² Cet article affirmait qu'une grande partie des Tsiganes seraient inaptes à la coexistence et à la vie parmi les humains : que ce seraient des bêtes, qui se comporteraient comme des bêtes ; que s'ils se heurtaient à une résistance, ils tuaient. Qu'ils voulaient ce qu'ils voyaient. Que s'ils ne l'obtenaient pas, ils le prenaient et tuaient. Que de leur crâne d'animaux ne sortaient que des sons inarticulés, et que tout ce qu'ils comprenaient, c'était la force brute. Que ces animaux n'avaient pas droit à la vie, certainement pas. Et qu'il fallait y mettre bon ordre, immédiatement, par quelque moyen que ce soit.

¹³ Consulter l'article publié dans Deutsche Welle : <http://www.dw.de/moving-right-in-hungary/a-16563266>.

¹⁴ La juge a dit qu'être Rom ne doit pas être surtout compris comme appartenir à une catégorie raciale, mais décrit le mode de vie d'un groupe de gens qui se tiennent à l'écart des valeurs traditionnelles de la société majoritaire, et qui se distinguent par le fait qu'ils évitent le travail et ne respectent pas la propriété d'autrui ni les normes de la vie en commun. Et sur la « délinquance tsigane », elle a dit qu'il est indéniable qu'une proportion relativement forte de délinquants sont d'origine tsigane ; que bien que les milieux tsiganes et les milieux de la délinquance ne soient pas identiques, les recoupements justifient que l'on parle de « délinquance tsigane » pour décrire cette anomalie.

- Médias traditionnels et internet

33. Un rapport d'enquête publié en 2013¹⁵ a révélé l'existence d'un discours d'intolérance dans les médias non seulement d'extrême droite, mais aussi simplement conservateurs. Dans ces derniers, les Roms étaient souvent présentés comme possédant des traits biologiques qui leur donneraient un penchant inné pour la délinquance. Un journaliste régulier du quotidien conservateur *Magyar Hirlap* a fréquemment par le passé lancé des attaques contre les juifs, qu'il a une fois qualifiés d'« excréments nauséabonds ». Une chaîne de télévision, Echo TV, fondée en 2005 et apparemment très suivie par les néofascistes¹⁶, diffuse des émissions d'un racisme flagrant. L'un de ses grands présentateurs répand régulièrement des théories antisémites de complots fictifs pendant ses émissions, et a une fois appelé les Roms des singes. Il est extrêmement surprenant que le ministre des Capacités humaines lui ait décerné le prix *Tanacsics* (le prix national du journalisme) le jour de la fête nationale hongroise, en 2013 ; le prix lui a été retiré par le même ministre quatre jours plus tard, après des protestations générales publiques et des condamnations par les ambassadeurs d'Israël et des Etats-Unis. Selon une enquête de 2013¹⁷, l'antisémitisme serait en Hongrie « un très gros problème » dans les médias pour 71 % des personnes interrogées.
34. La haine sur l'internet pose un problème particulièrement ardu aux autorités hongroises. Par exemple, Kuruc.info, un des sites les plus actifs et les plus haineux du pays, est un portail ouvertement raciste, xénophobe, anti-Roms, antisémite et homophobe ; il a des liens étroits avec le Jobbik, dont il héberge les campagnes et les informations sur ses activités courantes. Le bureau du procureur général de Budapest a enquêté sur lui, mais n'a pas pu le fermer du fait que le serveur se trouve aux Etats-Unis¹⁸. Il convient de rappeler que la Hongrie n'a ni signé ni ratifié le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques ; elle a toutefois ratifié en 2003 la Convention sur la cybercriminalité. Eu égard aux nouvelles restrictions à la liberté d'expression introduites avec la quatrième révision de la Loi fondamentale, l'ECRI estime que la Hongrie pourrait à présent envisager de ratifier cet instrument, qui pourrait l'aider à lutter contre le discours de haine en ligne.
35. L'ECRI recommande à la Hongrie de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

- Réaction des autorités

36. L'ECRI s'inquiète particulièrement du discours de haine parce que c'est souvent le premier pas vers la violence. Les réponses à lui apporter englobent la répression (appuyée sur le droit pénal, civil et administratif), mais aussi d'autres

¹⁵ Accept Pluralism Research Project, New Knowledge about Hungary. Consultable à : http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26116/2013-04-New_Knowledge_Hungary.pdf?sequence=1.

¹⁶ Article « Prime au fascisme en Hongrie » publié dans le journal Le Monde du 29 mars 2013.

¹⁷ Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, novembre 2013.

¹⁸ Les autorités des Etats-Unis d'Amérique ont été empêchées de fournir l'entraide judiciaire dans cette affaire par le Premier amendement de la Constitution des Etats-Unis sur la liberté d'expression.

dispositifs visant à pallier ses effets : autorégulation, prévention et contre-discours.

37. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait vivement aux autorités hongroises d'intensifier leurs efforts pour appliquer plus rigoureusement les dispositions du droit pénal relatives à la lutte contre le racisme. Elle constate avec regret que les dispositions relatives à l'incitation à la haine sont toujours très peu appliquées. Comme indiqué ci-dessus (paragraphe 25), il y a eu seulement 201 affaires d'enregistrées en cinq ans. Les tribunaux pénaux en ont examiné six, qui se sont toutes soldées par des condamnations. L'ECRI sait que l'obstacle majeur auquel se heurtent les procureurs est la stricte interprétation donnée par la Cour constitutionnelle de ce qui constitue une incitation à la haine : il faut que la personne incite à un acte de violence produisant un danger manifeste et immédiat – ce que les autorités désignent par « haine active ». Pour l'ECRI, ce critère très restrictif a pour effet pratique que le droit pénal ne permet pas de réagir convenablement devant des formes d'expression qui répandent, suscitent, promeuvent ou justifient la haine raciale (cf. note 5). Cela se traduit par une impunité qui pourrait expliquer la persistance de diverses formes de discours de haine. L'ECRI espère que la réinterprétation faite de l'article 332 à la lumière de la quatrième révision de la Loi fondamentale (voir paragraphe 4 du présent rapport) donnera en droit pénal une authentique possibilité de lutte contre le discours de haine.
38. L'ECRI recommande vivement d'adopter une attitude moins restrictive en ce qui concerne les dispositions du droit pénal réprimant l'incitation à la haine, de sorte que le discours de haine donne dûment lieu à des poursuites et à des sanctions.
39. L'ECRI se félicite de constater que l'article 333 du Code pénal punit la négation publique des crimes du régime national-socialiste et du régime communiste, ainsi que l'utilisation de leurs symboles. La première personne condamnée à ce titre s'est vu infliger une punition originale : outre une peine de 18 mois de prison avec sursis, il lui a été imposé de visiter le mémorial de l'Holocauste de Budapest, le camp d'Auschwitz-Birkenau ou le mémorial Yad Vashem en Israël, et de noter ses observations.
40. Au niveau du droit civil, l'ECRI observe que les nouvelles dispositions évoquées au paragraphe 19 du présent rapport n'ont pas encore été appliquées.
41. Au niveau du droit administratif, la loi CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant les contenus médiatiques prévoit que ces derniers ne doivent pas inciter à la haine ni opérer de discrimination contre toute nation, communauté, majorité ou minorité nationale, ethnique, linguistique ou autre, ni contre toute église ou groupe religieux. Le texte ne mentionne pas explicitement l'orientation sexuelle ni l'identité de genre, contenues selon les autorités dans la catégorie des « communauté ».
42. La loi évoquée au paragraphe précédent habilite le Conseil des médias à enquêter sur les infractions, d'office ou à la suite d'une plainte, et à imposer des sanctions. Ces dernières peuvent consister en amendes, obligations de publication de la décision sur le site internet de l'auteur de l'infraction, et suspension temporaire de la fourniture de services médiatiques. Depuis 2011, le Conseil n'a examiné que 15 affaires, et a conclu à une infraction dans quatre d'entre elles. Dans l'une, il s'agissait du présentateur de télévision mentionné au paragraphe 33, auquel a été infligée une amende de 500 000 HUF (environ

1 600 euros) pour des propos insultants sur les Roms. L'ECRI s'inquiète toutefois grandement de ce que le discours de haine ne semble guère réprimé non plus dans les médias ; elle observe dans ce contexte que des doutes ont été émis sur l'indépendance du Conseil de cinq membres : leur système de nomination donne *de facto* au gouvernement un pouvoir de contrôle¹⁹. La loi ayant été modifiée en 2013 la procédure de nomination du président est maintenant satisfaisante, mais celle des autres membres est inchangée.²⁰

43. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier les procédures de nomination de tous les membres du Conseil des médias, de façon à garantir sa pluralité politique ; elle invite le Conseil lui-même à se montrer plus proactif dans les affaires de dissémination de discours de haine.
44. En ce qui concerne l'autorégulation, l'ECRI observe que plusieurs codes de déontologie des professionnels des médias contiennent des dispositions sur le discours de haine. Celui de l'Association hongroise des journalistes, par exemple, interdit aux journalistes d'inciter à la haine ou de propager la discrimination raciale contre des peuples, des nations ou des groupes ethniques, ainsi que de calomnier ou de tenter de diffamer qui que ce soit en raison de sa religion, de ses croyances, de son sexe, de son état physique ou mental, de son âge ou d'un mode de vie différent.
45. Pour ce qui est de la lutte contre le discours de haine en politique, la modification de la loi XXXVI sur l'Assemblée nationale adoptée en janvier 2013 ouvre la possibilité d'amendes ou d'exclusion des débats pour les parlementaires qui tiennent des propos injurieux ou insultants portant atteinte à la dignité de l'Assemblée nationale ou d'une personne ou groupe, en particulier toute communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse. L'ECRI se félicite de cette nouveauté qui, lui ont indiqué les autorités, a eu un effet préventif.
46. L'ECRI observe que le Conseil national de déontologie judiciaire a condamné les propos racistes tenus par un juge (voir paragraphe 32), et que la procédure lancée par le directeur de l'Association hongroise des juges a conclu à la violation du code de déontologie des juges. Elle se félicite des trois exemples d'autorégulation donnés ci-dessus : ils émettent un message très clair d'opposition au discours de haine, et montrent que la liberté d'expression a ses limites.
47. L'ECRI reconnaît que la prévention du discours de haine pose des problèmes complexes. Elle observe que la Hongrie a participé à la préparation du Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, approuvé en 2011 alors qu'elle présidait le Conseil de l'Union européenne. Bien qu'il n'y soit pas fait mention spécifiquement de la lutte contre le discours de haine, la Stratégie contient des mesures visant à éliminer les préjugés contre les Roms (se reporter à ce sujet à la section consacrée aux politiques d'intégration).

¹⁹ Voir l'Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la législation des médias en Hongrie à la lumière des normes du Conseil de l'Europe sur la liberté des médias, CommDH(2011)10.

²⁰ Le président du Conseil des médias ne sera plus nommé par le Premier ministre mais par le Président de la République sous recommandation du Premier ministre. Les quatre autres membres continueront d'être élus par le Parlement, suite à une procédure de nomination. <http://merlin.obs.coe.int/iris/2013/4/article17.en.html>. Voir également la note n° 25.

48. Cela dit, certaines controverses survenues à l'occasion de l'Année 2014 de la mémoire de l'Holocauste en Hongrie²¹ ont attiré l'attention de l'ECRI. Mazsihisz, groupe de coordination d'une douzaine d'organisations juives en Hongrie ainsi que des organisations internationales juives ont retiré leur soutien à un projet d'ouverture de la « Maison des destinées » (un musée commémoratif de l'Holocauste en Hongrie), estimant ne pas y avoir été suffisamment et authentiquement associées²². La proposition de création d'un monument à la mémoire des victimes de l'occupation allemande a suscité l'opposition de leaders et d'historiens juifs, qui ont accusé le gouvernement de vouloir minimiser l'alliance de la Hongrie avec l'Allemagne et sa complicité dans la déportation des Juifs du pays. L'ECRI regrette cette absence de consultation suffisante avec la communauté juive, et pense qu'il convient de consacrer davantage d'efforts à la prévention de l'émergence d'un sentiment d'hostilité.
49. Pour ce qui est du contre-discours, l'ECRI soulignait dans son quatrième rapport que les personnalités politiques, quel que soit leur parti, devraient prendre fermement et publiquement position contre l'expression d'attitudes racistes. Elle pense que certains efforts ont été faits à ce niveau. Le Premier ministre a par exemple annoncé une politique de tolérance zéro à l'égard de l'antisémitisme lors du 14^e Congrès juif mondial réuni à Budapest en mai 2013 : c'était une question très inquiétante, à traiter sans attendre, a-t-il relevé. Le Vice-Premier ministre lui a fait écho en octobre 2013 au Parlement, à l'occasion d'une conférence internationale sur la vie des Juifs et l'antisémitisme. L'ECRI constate que, dans une enquête de l'Agence des droits fondamentaux, plus de la moitié des personnes interrogées en Hongrie ont estimé que l'antisémitisme est un « très gros problème » aujourd'hui dans le pays²³.
50. L'ECRI regrette toutefois que les autorités soient restées silencieuses à d'autres occasions, qui auraient pourtant appelé un contre-discours. Le Vice-Premier ministre, par exemple, a certes pris position contre l'article raciste évoqué au paragraphe 33, mais le gouvernement ne l'a pas condamné officiellement. Dans l'affaire du député Jobbik qui demandait la préparation d'une liste de personnes ayant des antécédents juifs, particulièrement les doubles nationaux israéliens et hongrois au sein du gouvernement et du Parlement (voir paragraphe 27), bien que des dizaines de milliers de personnes – dont des représentants de tous les grands partis politiques – aient pris part au mouvement de protestation, il a fallu une semaine au Premier ministre pour émettre une condamnation. La révocation du représentant personnel du Premier ministre pour les affaires culturelles a été demandée à la suite de ses propos homophobes, mais l'ECRI n'a connaissance d'aucune réponse gouvernementale.
51. L'ECRI s'inquiète de ce qu'en ne répondant pas au discours d'intolérance, les autorités concourent à la légitimer et nourrissent l'intolérance à l'égard des groupes vulnérables au sein du grand public. Avec l'impossibilité légale de fait d'agir contre le discours de haine (voir ci-dessus), cela génère un climat d'impunité qui permet à des personnalités publiques d'exprimer des opinions

²¹ L'Année 2014 de la mémoire de l'Holocauste en Hongrie commémore le 70^e anniversaire de la déportation des Juifs de Hongrie en 1944. Elle a pour but d'agir contre l'oubli et l'indifférence. Son programme comprend des concerts, conférences, hommages aux victimes et ceux qui essayaient de les aider, et d'autres événements publics. <http://holocaustmemorialyear2014.gov.hu/>.

²² Suite aux changements de fond envisagés concernant le projet sur la Maison des destinées, Mazsihisz coopère maintenant avec le Gouvernement.

²³ Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, novembre 2013.

personnelles sans avoir à en supporter les conséquences. Les propos insultants à l'égard des Roms, des Juifs, des personnes LGBT, des demandeurs d'asile et des réfugiés sont ainsi devenus monnaie courante. L'ECRI juge urgent que les autorités hongroises endiguent cette évolution alarmante. Elle leur rappelle que la liberté d'expression n'est pas absolue, et qu'elles ont un rôle essentiel à jouer en condamnant publiquement tout discours qui incite à la discrimination ou à l'hostilité.

52. L'ECRI recommande une fois encore que les personnalités politiques de tous bords prennent fermement et publiquement position contre tout discours de haine raciste ou homophobe, et y répondent par un vigoureux contre-discours anti-haine.

3. Violence raciste, homophobe et transphobe

53. Les violences racistes, homophobes et transphobes sont traitées à l'article 216 du Code pénal (violences visant des membres d'une communauté). Selon des informations fournies par les autorités, il y a eu 191 allégations enregistrées de violences motivées par la haine entre 2009 et 2013, dont 94 ont abouti à des condamnations, avec 33 peines de prison. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que 54 % des victimes de ces infractions étaient des Roms, 8,5 % des Juifs, et 17 % des membres de la majorité hongroise. Aucune information n'a été fournie sur les victimes LGBT.

54. Les violences racistes contre les Roms ont été déclarées l'un des plus gros problèmes auxquels fait face la Hongrie aujourd'hui. Elles sont le fait de groupes extrémistes et d'individus motivés par la haine raciale. Il y a eu 61 agressions contre des Roms et/ou leurs biens entre janvier 2008 et septembre 2012, commises à l'aide de cocktails Molotov, de grenades et d'armes à feu. Elles ont fait neuf morts, dont deux mineurs, et des douzaines de blessés.

55. Celles de ces agressions qui ont fait le plus de bruit ont été les « meurtres de Roms » commis par un petit groupe. Au fil de neuf agressions réparties sur une période de 14 mois en 2008 et 2009, six Roms ont été tués et beaucoup d'autres gravement blessés. A une occasion, dans le village de Tatárszentgyörgy, des coups de feu ont été tirés sur une famille qui fuyait sa maison incendiée par des cocktails Molotov ; un jeune père et son fils de quatre ans ont été tués.

56. L'ECRI observe que des groupes paramilitaires défilent et organisent des manifestations depuis 2006 dans les villages. En mars 2011, certains ont défilé et patrouillé pendant plusieurs semaines à Gyöngyöspata, harcelant et intimidant la communauté rom et la menaçant avec des armes et des chiens. Des ONG de défense des droits de l'homme ont appelé les autorités de l'Etat à agir sur-le-champ. Des femmes et des enfants roms ont été alors relogés en raison des menaces de violences. Des actions semblables se sont poursuivies en 2012, avec des manifestations organisées à Devecser, Cegléd et Miskolc. Tous ces événements ont donné lieu à l'intimidation de Roms dans leurs propres quartiers, à des patrouilles illicites, à la proclamation de slogans anti-Roms, à des menaces de mort, et parfois à des dommages à des biens de Roms. L'ECRI note que la situation semble s'être améliorée depuis 2013.

57. Pour ce qui est des violences antisémites, l'ECRI constate que des Juifs ont été attaqués dans la rue, des cimetières juifs et des mémoriaux de l'Holocauste vandalisés, et des croix gammées peintes sur un quai de gare et des

synagogues. En avril 2013, des *hooligans* ont battu le président de l'Association Raoul Wallenberg qui leur avait reproché de crier « *Sieg heil* ». La Fédération des communautés juives de Hongrie a enregistré 95 affaires d'antisémitisme en 2013, dont six ont été qualifiées d'atrocités physiques, deux de menaces et harcèlement, et 25 de vandalisme. En mai 2014, plus de 50 tombes ont été profanées dans le cimetière juif de Szikszó. Certains Juifs disent qu'ils ne se sentent pas en sécurité²⁴.

58. En ce qui concerne les personnes LGBT, l'ECRI note que beaucoup d'entre elles sont quotidiennement en butte au harcèlement et à diverses formes de violence²⁵. La marche annuelle des fiertés de Budapest, auparavant paisible et un succès pour la ville, fait l'objet d'attaques homophobes de la part de groupes néonazis depuis 2007 : en 2013, trois participants ont même été attaqués par un groupe d'une trentaine de néonazis en uniforme.
59. Plus récemment, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ont été soumis à des violences racistes. En octobre 2013, par exemple, un réfugié africain de Bicske a été rossé à coups de bâton par deux Hongrois, ce qui lui a valu des blessures multiples et l'a laissé partiellement sourd.

- Réaction des autorités

60. L'ECRI décrit dans son quatrième rapport la Garde hongroise créée par le Jobbik en 2007, avec ses activités paramilitaires d'extrême droite. Elle constate que cette association a été dissoute par la Cour d'appel métropolitaine de Budapest en juillet 2009. Cette décision a ensuite été confirmée dans l'affaire *Vona c. Hongrie*²⁶ par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a estimé qu'une association dont les activités consistent en intimidation raciste généralisée à l'encontre d'un groupe peut être interdite sans violation de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (liberté d'association).
61. La Nouvelle garde hongroise a été créée moins d'un mois après cet arrêt. Ses dirigeants, ses membres et ses objectifs sont largement identiques à ceux de l'organisation précédente. L'ECRI se félicite à ce propos que le nouveau Code pénal contienne une nouvelle infraction d'abus de la liberté de réunion, qui punit les personnes qui participent aux activités d'une organisation dissoute en qualité de dirigeants ou de partisans, les personnes dont les activités sont susceptibles de troubler l'ordre public, et celles qui soutiennent les activités d'organisations de ce type. Elle approuve également la mise en accusation en juillet 2014 de la Nouvelle garde hongroise à Bacs-Kiskun pour infraction à cette disposition.
62. Dans le sillage des « meurtres de Roms », quatre fanatiques d'extrême droite connus des autorités ont été retrouvés et arrêtés en 2009. Ils avaient été sous surveillance jusqu'à peu avant les agressions, et il a été allégué que certains

²⁴ On lit dans Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, novembre 2013, que 90 % des répondants de Hongrie ont indiqué que l'antisémitisme avait augmenté au cours des cinq dernières années, et 72 % considéraient les expressions d'hostilité envers des personnes juives dans la rue ou d'autres lieux publics comme « un très gros » ou « un assez gros problème » dans le pays.

²⁵ Rapport de l'Autorité pour l'égalité de traitement : analyse du renforcement de la sensibilisation aux droits dans le cadre de l'égalité de traitement entre 2010 et 2013, p.4.

²⁶ Requête n° 35943/10, 9 juillet 2013.

d'entre eux avaient des liens avec les services secrets. La décision longtemps attendue a été prononcée en août 2013, après un procès qui a duré deux ans et demi, et qui a fait ressortir des détails dont la nation a été choquée. Le tribunal a déclaré trois des inculpés coupables de meurtres multiples avec préméditation, commis avec une cruauté particulière. Il a reconnu que le sentiment anti-Roms avait motivé leurs actions, et les a condamnés à la prison à perpétuité sans possibilité de remise de peine (la peine maximale en Hongrie). La quatrième personne a été jugée coupable par complicité, et condamnée à 13 ans de prison sans possibilité de remise de peine.

63. L'ECRI constate que l'enquête sur les « meurtres de Roms » a fait ressortir des défaillances de la police, qui n'a pas prévenu les violences ni protégé les victimes, n'a pas assuré la coordination entre services de police et de sécurité nationaux, et a commis de graves erreurs de procédure. Tout cela a ensuite été confirmé par le Conseil indépendant d'examen des plaintes contre la police. Ce n'est qu'après la tragédie de Tatarszentgyörgy évoquée ci-dessus, la septième attaque dans une série de neuf, que la police a commencé à comprendre qu'il s'agissait de meurtres en série motivés par la haine ethnique.
64. Ces insuffisances constatées à l'occasion des « meurtres de Roms » ont conduit à d'importants changements. Une cellule spéciale sur le crime de haine a été créée au sein de la police. Dans chaque comitat (il y en a vingt avec Budapest), un fonctionnaire de police est maintenant spécialisé dans le crime à motivation haineuse. Des formations ont été organisées avec le concours d'ONG sur l'identification des preuves, la sensibilisation et l'aide aux victimes. La police surveille à présent les affaires de violences, quelle peut reclasser en cas de soupçon de motivation haineuse. Les agents ont un bon contact avec la société civile, les organisations de Roms et les groupes LGBT. Ce sont des améliorations notables, auxquelles de nombreuses ONG ont rendu hommage. Depuis l'affaire de Gyöngyöspata (voir paragraphe 56), la police surveille en permanence les zones présentant un risque de conflit, a par ailleurs appris l'ECRI. Les autorités de lutte contre le terrorisme surveillent également les communications et les activités des groupes paramilitaires. L'ECRI se félicite de ces mesures prises pour remédier aux carences du passé et améliorer la réaction des autorités devant la violence à motivation raciste à l'avenir.
65. L'ECRI n'en regrette pas moins que la nouvelle Stratégie nationale de prévention de la criminalité, adoptée en septembre 2013, et le Plan d'action 2013-2015 ne prévoient pas de mesures spécifiques de lutte contre la criminalité à motivation haineuse.
66. L'ECRI recommande aux autorités de réviser la Stratégie nationale de prévention de la criminalité pour y ajouter des mesures de lutte contre la criminalité à motivation raciste et la violence homophobe ou transphobe.
67. L'ECRI souligne aussi que l'article 216 du Code pénal a été utilisé à plusieurs reprises pour condamner des Roms pour violences commises contre la population majoritaire. A Miskolc, par exemple, en 2009, pendant la période d'intimidation des Roms, 11 Roms qui avaient formé un groupe d'autodéfense ont arrêté une voiture d'allure suspecte dans le quartier rom et légèrement blessé deux de ces passagers ; un bâton portant l'inscription « mort aux Hongrois » a été trouvé à cet endroit. Les inculpés ont été déclarés en 2012 coupables de violences contre des membres d'une communauté (la communauté hongroise dans ce cas) et condamnés à des peines de 30 à 48 mois de prison. Des ONG ont trouvé très contestable cette utilisation de dispositions du droit pénal pour réprimer des membres de groupes qu'elles sont

censées protéger. En 2013, la cour d'appel régionale de Miskolc a requalifié l'infraction de trouble à l'ordre public, en indiquant que des membres de la Nouvelle garde hongroise et de groupes de skinheads ne sauraient être protégés par la législation de lutte contre le crime de haine.

68. Enfin, l'ECRI observe qu'en mai 2014, le Parlement hongrois²⁷ a élu parmi ses cinq vice-présidents l'ancien dirigeant d'un groupe skinhead contre lequel avait été prononcée en 1992 une condamnation avec sursis pour agression contre un Rom. L'ECRI est extrêmement surprise de cette décision, qui dénote à son avis une certaine tolérance à l'égard des attitudes racistes et un manque de respect flagrant à l'égard du groupe le plus vulnérable du pays.

4. Politiques d'intégration

- Minorités historiques ethniques et linguistiques

69. La Hongrie reconnaît officiellement treize « nationalités »²⁸. Dans son troisième avis sur la Hongrie²⁹, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales note que les représentants des minorités nationales autres que les Roms ne font pas état de manifestations d'intolérance à l'égard des membres de leur communauté.
70. Le présent rapport se penche sur le groupe le plus vulnérable, celui des Roms, en butte à une discrimination raciale et à une intolérance considérables. L'ECRI observe qu'une série de grandes politiques d'intégration des Roms a été adoptée : en 2007, le Plan stratégique 2005-2015 relatif à la Décennie pour l'intégration des Roms ; en 2011, la Stratégie nationale d'inclusion sociale 2011-2020 (NSIS) « extrême pauvreté, pauvreté de l'enfance et Roms »³⁰ ; et en 2011 encore, l'Accord-cadre entre le gouvernement et la Collectivité autonome nationale rom (NRSG).
71. On l'a dit, le Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms a été préparé et adopté sous la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne. La NSIS hongroise est centrée sur les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, les enfants pauvres et les Roms, selon le principe du « ciblage explicite mais pas exclusif » de l'UE³¹. Elle porte une attention particulière au groupe ethnique des Roms, l'expérience montrant qu'il s'agit des personnes les plus pauvres parmi les pauvres, et les moins touchées par les programmes d'inclusion. La stratégie englobe des stratégies antérieures ; elle est assortie d'un Plan d'action gouvernemental à court terme pour la période 2012-2014. L'ECRI observe que la NRSG avait examiné le projet de NSIS, et accepté ses objectifs, actions, moyens et méthodes.

²⁷ Le parti au pouvoir détient une majorité des deux tiers au Parlement hongrois (133 sièges sur un total de 199).

²⁸ Arméniens, Bulgares, Croates, Allemands, Grecs, Polonais, Roms, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens.

²⁹ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, troisième avis sur la Hongrie, adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001.

³⁰ La NSIS a été révisée et actualisée en 2014. L'ECRI prend cependant en considération la stratégie adoptée en 2011, car la nouvelle version n'était pas disponible à la date de rédaction du présent rapport.

³¹ Principe n° 2 des Dix principes de base communs pour l'inclusion des Roms. Un ciblage explicite mais pas exclusif n'isole pas les Roms et n'exclut pas l'aide à d'autres groupes qui connaissent des circonstances socio-économiques similaires.

72. La NSIS contient des sections sur l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement, ainsi qu'une section qui pose des objectifs de sensibilisation et de lutte contre la discrimination. L'inclusion est définie comme un processus social complexe à deux versants, impliquant la majorité comme la minorité. L'importance d'un changement des attitudes négatives y est soulignée, de même que la nécessité de convaincre la population majoritaire que l'intégration des Roms et l'égalité des chances servent les intérêts de la société tout entière. Cette section envisage en outre la création d'un dispositif complexe de prévention de la criminalité et de sécurité publique, ainsi que la prévention de la prolifération de la criminalité à motivation raciale ou ethnique.
73. L'Accord-cadre conclu en 2011 entre le gouvernement et la Collectivité autonome nationale rom (NRSG)³² fixe pour priorité de créer une société inclusive exempte de discrimination, qui garantisse l'inclusion sociale de la communauté rom. Il met particulièrement l'accent sur la création d'emplois et l'éducation. Il prévoit un système de prise conjointe des décisions, et les parties conviennent d'un certain nombre d'objectifs communs à atteindre pour 2015 : intégration de 100 000 chômeurs roms sur le marché du travail, éducation de 10 000 enfants roms dans les écoles secondaires, et préparation de 5 000 Roms doués à l'enseignement supérieur, par exemple. L'ECRI observe qu'il s'agit de l'unique document d'orientation prévoyant des indicateurs concrets et mesurables pour l'inclusion des Roms. L'Accord précise également que la NRSG est la partie prenante principale ainsi que l'interlocuteur principal dans la mise en œuvre et le suivi des interventions (voir également paragraphe 95).

- **Non-ressortissants**

74. La Hongrie n'avait pas, jusqu'à tout récemment, de document d'orientation générale sur la migration et l'intégration. C'est en octobre 2013 que le gouvernement a adopté une Stratégie sur la migration pour les années 2014 à 2020, qui définit des actions et objectifs en matière d'admission, de résidence, d'intégration, de protection internationale et de retour. Le document insiste notamment sur l'exigence de traitement équitable et sur la dimension des droits de l'homme dans la migration, et cherche à résorber les préjugés dans ce domaine. La section sur l'intégration, qui souligne bien que le processus va dans les deux sens, tend à faciliter l'intégration des résidents de longue durée et des bénéficiaires de la protection internationale. Parmi les activités prévues figure l'organisation de campagnes de sensibilisation visant à encourager une attitude plus ouverte à l'égard des migrants et à promouvoir le multiculturalisme.
75. Le document de 2013 dit que la Hongrie a toujours besoin de se doter d'une véritable stratégie d'intégration des non-ressortissants, assortie de crédits spécifiquement affectés à sa mise en œuvre. Cette stratégie devrait viser à une intégration plus efficace, et comporter notamment des mesures de promotion de l'éducation interculturelle, de mise en place de programmes de formation

³² Créé en 1993, le système hongrois de collectivité autonome minoritaire permet à chacune des 13 minorités reconnues de mettre en place des collectivités autonomes locales, régionales et nationales. Ces organes élus ont pouvoir décisionnel en matière d'éducation, d'utilisation de la langue dans les établissements publics, les médias imprimés et électroniques, et de protection de leurs traditions et de leurs cultures. Les représentants locaux de la collectivité sont habilités à fournir leur apport sur toutes les questions de politiques publiques, et jouissent pour cela d'un accès garanti à toutes les réunions du conseil municipal, mais sans autres droits spéciaux à cet égard. La collectivité autonome nationale rom (NRSG) assure la représentation politique des électeurs roms de Hongrie ; dans presque tous les scrutins, elle a eu à sa tête une personnalité en vue, soutenue par l'un des partis politiques – actuellement le parti au pouvoir. De nombreux Roms ont indiqué qu'ils ne considèrent pas que leurs dirigeants représentent les opinions de tous les Roms de Hongrie.

d'adultes d'aide à l'accès au marché du travail, et de développement de l'aide au logement (avec logements sociaux spécifiquement destinés aux migrants).

- **Evaluation des politiques et des résultats**

76. La NSIS a été soumise à la Commission européenne en décembre 2012. Cette analyse, qui comprend une évaluation par des organisations de la société civile, a conclu qu'il lui manquait une approche fondée sur les droits de l'homme et des dispositions concrètes de lutte contre la discrimination raciale et le crime de haine. Au chapitre de l'éducation, elle devait se concentrer davantage sur des mesures de déségrégation et d'éducation intégrée. Pour ce qui est de l'emploi et des soins de santé, la stratégie devait être plus concrète et comporter des objectifs mesurables, ainsi qu'un clair calendrier de mise en œuvre. Pour le logement, il fallait consacrer davantage d'attention à l'accès aux logements sociaux. D'une manière générale, avaient été reprochés à la stratégie son manque de précision ainsi que l'absence de ressources budgétaires et de dispositifs clairs de suivi et d'évaluation. De plus, la NSIS ne ciblant pas exclusivement la communauté rom, beaucoup de membres de cette dernière se sont plaints que les fonds qui leur sont destinés vont en fait aussi à d'autres personnes défavorisées.
77. A propos de l'éducation, l'ECRI rappelle que son quatrième rapport contenait un certain nombre de recommandations, notamment : réintégrer dans les établissements scolaires ordinaires les enfants roms actuellement inscrits dans des écoles spécialisées ; améliorer l'accès des enfants roms au cycle complet d'enseignement de l'école maternelle ; et poursuivre les efforts pour promouvoir l'égalité d'accès des Roms à l'enseignement secondaire et supérieur.
78. Bien des inquiétudes à l'origine de ces recommandations persistent, notamment en ce qui concerne l'inscription d'enfants roms dans des écoles spécialisées – un problème qui sera repris dans la section du présent rapport consacrée aux questions concernant spécifiquement la Hongrie. Par ailleurs, même si la ségrégation est officiellement illicite, plus de 20 % des enfants roms sont inscrits dans des écoles à part en Hongrie³³ : il s'agirait d'écoles non spécialisées, où les élèves d'une minorité ethnique sont majoritaires dans l'établissement ou une classe ; le seuil utilisé est fréquemment de 50 %. Selon les autorités, la ségrégation scolaire s'explique principalement par la concentration de la population rom dans certaines zones. Les programmes d'enseignement sont allégés dans ces écoles ou classes, ce qui veut dire que l'éducation qui y est dispensée est moins bonne que dans les établissements ordinaires³⁴.
79. La loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances a été modifiée le 12 juillet 2013, et pose à présent comme principe que « c'est

³³ Bien qu'il n'existe pas de statistique officielle, l'enquête régionale sur les Roms du PNUD, de la Banque mondiale et de la Communauté européenne permet de connaître le nombre d'élèves indiquant qu'ils fréquentent une école ou une classe en majorité rom. Des ONG estiment qu'un tiers seulement des enfants roms fréquentent une école ordinaire mixte ; un autre tiers serait inscrit dans des écoles dont les élèves sont majoritairement ou exclusivement roms (ségrégation scolaire), et les autres dans des écoles pour handicapés.

³⁴ Voir notamment le rapport Updated Civil Society Monitoring Report on the implementation of the National Roma Integration Strategies and Decade Action Plan in 2012 and 2013 in Hungary, préparé par une coalition d'organismes de la société civile comprenant notamment Partners Hungary Foundation (chef de file), Autonomia Foundation, Chance for Children Foundation, Habitat for Humanity Hungary, Hungarian Women's Lobby, Hungarian Helsinki Committee, Romaversitas Foundation, et le Metropolitan Research Institute.

d'abord et avant tout à l'Etat de travailler au rattrapage social ». Les groupes de défense des droits des Roms se sont émus de ce que la mention de cette offre de possibilités de rattrapage (une approche soutenue par le NRSG) pourrait légitimer les pratiques ci-dessus de ségrégation *de facto* des enfants roms, ce que réfutent les autorités.

80. L'ECRI partage cette inquiétude et observe qu'à la suite d'un jugement important rendu en février 2014, l'Eglise catholique grecque de Hongrie a dû fermer une école primaire dans un quartier de la ville de Nyiregyhaza principalement habité par des Roms. Des défenseurs des droits de l'homme ont fait valoir que l'établissement séparait les enfants roms de ceux de la majorité non rom. Le juge a estimé que son fonctionnement était contraire à la loi hongroise sur l'égalité des chances et aux normes du Conseil de l'Europe. L'ECRI se félicite de cette décision, et espère qu'elle poussera les autorités à s'attaquer à la ségrégation dans l'éducation et à agir pour l'éliminer. Certains changements liés au transfert de la responsabilité des écoles des collectivités locales au gouvernement central (voir paragraphe 105) pourraient fournir l'occasion de le faire.
81. L'ECRI recommande vivement aux autorités de se doter d'une politique de lutte contre la ségrégation dans l'éducation, et de prendre des mesures pour l'éliminer.
82. En ce qui concerne les écoles maternelles, la NSIS indique que les capacités sont insuffisantes. Les enfants roms sont nettement plus nombreux à commencer l'école maternelle à cinq ans que les autres, qui la commencent en majorité à l'âge de trois ans. En moyenne nationale, 88 % des trois à cinq ans vont à la maternelle, contre 42 % seulement pour les enfants roms du même groupe d'âge³⁵. L'ECRI se félicite donc que tous les enfants doivent aller à la maternelle dès l'âge de trois ans à compter du 1^{er} septembre 2014.
83. L'ECRI recommande vivement aux autorités de veiller à ce que tous les enfants roms aient la possibilité de bénéficier des nouvelles règles concernant la préscolarisation obligatoire dès l'âge de trois ans.
84. Des ONG ont également indiqué que les taux d'abandon scolaire et de participation à l'enseignement supérieur n'ont pas augmenté : 51 % des Roms quittent l'école avant la fin de la scolarité obligatoire³⁶, et 20 % à peine d'élèves roms se présentent aux épreuves de fin d'enseignement secondaire. En conséquence, l'ECRI s'inquiète de ce que la scolarité obligatoire s'arrête à 16 ans et non plus à 18 depuis le 1^{er} janvier 2013 (ce qui légalise l'abandon scolaire précoce des enfants roms et gonfle le nombre de jeunes Roms non qualifiés, avec moins de chances encore de prendre pied sur le marché de l'emploi).
85. En matière d'emploi, l'ECRI recommandait dans son quatrième rapport aux autorités de poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation de la communauté rom en prenant des mesures spéciales pour lutter contre les préjugés et les stéréotypes négatifs. On lit dans la NSIS que le taux d'emploi de la population rom atteint à peine 20 %, voire 10 % seulement pour les femmes.

³⁵ Selon l'enquête 2014 Roma survey - Data in focus, Education: the situation of Roma in 11 EU Member States de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Hongrie présente la proportion la plus forte d'enfants roms possédant une certaine expérience préscolaire (92 %).

³⁶ Roma survey – Data in focus, Education: the situation of Roma in 11 EU Member States, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2014.

Cependant, d'après l'enquête 2013 sur les Roms de l'Agence des droits fondamentaux, les femmes roms en Hongrie ont maintenant un meilleur taux de participation au marché de travail (32 %) que les hommes roms (26 %)³⁷. Malgré cette amélioration considérable, l'ECRI observe que les Roms continuent de former le groupe le plus défavorisé sur le marché de l'emploi³⁸.

86. Il a été reproché à la NSIS qu'elle cherche surtout à accroître l'emploi par le biais du secteur public plutôt que par le marché de l'emploi. L'ECRI observe effectivement qu'une nouvelle loi sur l'emploi dans le secteur public est entrée en vigueur en septembre 2011 ; elle crée un nouveau système pour ce type d'emploi, et lance plusieurs programmes. L'un d'eux (baptisé « commencer à travailler ») offre des emplois dans le secteur public comme tremplin vers l'emploi dans le privé. Les salaires des emplois publics sont plus élevés que les prestations sociales, mais toujours inférieurs au salaire minimum, pour stimuler le retour au secteur concurrentiel. Les travailleurs qui participent à ces programmes sont tenus de suivre des formations agricoles à la culture maraîchère, à l'élevage de petit bétail et à la conservation des denrées alimentaires. Plus de 300 000 personnes ont été occupées sous une forme ou une autre à des travaux du secteur public en 2013.
87. L'ECRI se félicite de ces possibilités, mais observe qu'un rapport de 2012 du Commissaire aux droits fondamentaux mettait en doute l'utilité d'une formation agricole, les emplois n'étant pas nombreux dans ce secteur. De plus, elle constate que la NSIS ne mentionne pas la nécessité de réduire la discrimination dont sont victimes les Roms sur le marché de l'emploi, ni aucun programme en ce sens.
88. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la Stratégie nationale d'inclusion sociale et son Plan d'action en y incluant des mesures de lutte contre la discrimination visant spécifiquement à résorber les préjugés dont sont victimes les Roms sur le marché de l'emploi.
89. L'ECRI encourageait également dans son quatrième rapport les autorités à continuer de faire face à la ségrégation en matière de logement par le biais de mesures visant à aider les Roms à s'installer dans des quartiers plus mixtes, à intensifier leurs efforts pour veiller à ce que les Roms ne soient pas arbitrairement exclus du logement social, et à redoubler d'efforts pour faire en sorte que la discrimination exercée par les autorités locales ne soit pas tolérée. On peut lire dans la NSIS que plus de 60 % des Roms vivent en milieu rural, le plus souvent dans de mauvaises conditions, dans des espaces à part. Une centaine de localités hongroises (pour la plupart dans le nord et l'est du pays) situées dans des zones très touchées par des problèmes économiques et sociaux³⁹ sont devenues des ghettos roms frappés par l'appauvrissement et le surpeuplement⁴⁰. En matière de logement, l'un des problèmes les plus

³⁷ Analysis of FRA Roma survey results by gender, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2013.

³⁸ Selon le Roma Health Report, Health status of the Roma population de la Commission européenne de 2014, « des différences particulièrement frappantes entre les taux d'emploi des Roms et des non Roms ont été trouvées [...] en Hongrie ».

³⁹ Selon l'enquête régionale sur les Roms du PNUD, de la Banque mondiale et de la Commission européenne (2011), 91 % des Roms en Hongrie vivent en situation grave de privation matérielle, dont 4 % en situation de pauvreté absolue et 71 % en situation de pauvreté relative.

⁴⁰ D'après l'enquête Eurofound, Living conditions of the Roma: substandard housing and health (2012), le surpeuplement est plus sévère dans deux Etats membres, dont la Hongrie. Les Roms vivent en moyenne à deux personnes par pièce. Le surpeuplement est un facteur de risque connu pour la propagation des maladies infectieuses.

fondamentaux réside dans la pénurie de logements sociaux. Un autre est le problème des localités à part. L'ECRI observe que la NSIS ne les aborde pas suffisamment : les programmes se bornent à l'amélioration de la situation dans les zones de ségrégation ou à des aides au départ de ces zones, mais sans mesures substantielles pour ce qui est du logement social.

90. Certaines informations indiquent par ailleurs que les collectivités locales continuent d'entraver les efforts du gouvernement central pour améliorer l'accès au logement. Une méthode portée à l'attention de l'ECRI consiste à forcer les Roms à quitter un logement social puis à vendre l'appartement ou le terrain avec un bénéficiaire. L'ECRI est très inquiète des expulsions prévues de centaines de familles roms dans le quartier des « rues numérotées » de Miskolc, sous le prétexte de construire un stade de sport, sans mesures de relogement⁴¹.
91. L'ECRI s'inquiète également de la récente modification du décret municipal qui régit la location des logements propriété de la collectivité locale, toujours à Miskolc : le texte prévoit qu'à la résiliation du bail, les locataires de logements bas standing peuvent recevoir désormais une indemnité s'ils quittent les lieux, ce qui n'était accordé jusqu'à présent qu'aux personnes quittant un logement grand standing. Mais une condition a été ajoutée pour les locataires de logements bas standing : ils doivent s'engager à utiliser l'indemnité pour acquérir un logement en dehors de la municipalité, et à ne pas revenir à Miskolc pendant cinq ans. Selon les autorités, les logements de bas standing vont en effet être rénovés, et les loyers ne seront plus à la portée des locataires. Une indemnité leur est donc offerte pour l'abandon de leurs droits et l'acquisition d'un bien hors des limites de la municipalité, là où les prix sont plus bas. Elle souligne bien qu'il ne s'agit que d'un choix possible, et qu'il n'y a aucune obligation. Les Roms locaux y voient une nouvelle tentative pour se débarrasser d'eux, et craignent qu'en cas de refus, ils soient de toute façon forcés de quitter les logements. L'ECRI estime que ces dispositions pourraient équivaloir à une discrimination indirecte à l'encontre des Roms, du fait que les logements bas standing sont en grande majorité loués par eux. De plus, le maire d'une ville voisine a annoncé qu'il n'accepterait pas les Roms de Miskolc dans sa municipalité, ce qui fait planer des doutes sur les possibilités de relogement.
92. L'ECRI recommande vivement au Gouvernement central d'agir chaque fois que les collectivités locales tentent de faire quitter de force des logements sociaux à des Roms, les expulsent sans relogement convenable, ou les exposent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement.
93. D'une manière générale, l'ECRI juge que la NSIS n'a guère eu d'effet jusqu'à présent. Elle invite les autorités à revenir sur la stratégie au vu des reproches auxquels elle a donné lieu, en consultant toutes les parties concernées, en particulier les Roms eux-mêmes, et à la modifier en conséquence.
94. L'ECRI recommande aux autorités de faire évaluer la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale pour mesurer ses effets et redéfinir le cas échéant ses paramètres et objectifs, en accordant une attention particulière aux insuffisances relevées dans le présent rapport, notamment en matière d'éducation, d'emploi et de logement.
95. En ce qui concerne l'Accord-cadre, des ONG indiquent que peu d'actions ont été entreprises pour atteindre ses objectifs chiffrés. De plus, et comme indiqué

⁴¹ <http://www.neurope.eu/article/hungarian-mayor-wants-replace-roma-slum-football-stadium>

ci-dessus au paragraphe 84, certains changements regrettables intervenus en matière d'éducation vont à contre-courant de ces objectifs.

96. Pour ce qui est de la nouvelle Stratégie en matière de migration, elle est d'adoption très récente, on l'a vu, et prévoit entre autres objectifs la définition d'une politique d'intégration des non-ressortissants. L'ECRI encourage les autorités à réaliser cet objectif. En même temps, elle observe que des mesures spécifiques d'intégration ont été prises dans la pratique en faveur des bénéficiaires de la protection internationale. Leur régime aurait été notablement modifié à compter du 1^{er} janvier 2014, selon le HCR. Les bénéficiaires de la protection internationale peuvent maintenant signer un contrat individuel d'intégration avec l'Office de l'immigration et de la nationalité, assorti d'un plan de développement personnel, pour recevoir une aide supplémentaire et obtenir une aide financière de deux ans. Les cours obligatoires de hongrois n'existent plus, mais peuvent être proposés dans le cadre du contrat et une aide à la recherche d'un logement devrait aussi être apportée. Les autorités ont informé l'ECRI qu'à ce jour, près de 500 contrats d'intégration ont été conclus. L'intégration des bénéficiaires dans la société fait l'objet d'une évaluation semestrielle et le plan de développement personnel est au besoin révisé.
97. Cela étant, les bénéficiaires de la protection internationale doivent quitter les centres d'accueil dans les deux mois suivant l'obtention de la protection internationale. Même si l'on peut se féliciter d'une manière générale de l'abandon de l'intégration en camps et du passage à une intégration au sein de la société, les réfugiés se heurtent à des problèmes pratiques. Il faut plusieurs mois pour qu'ils commencent à toucher l'aide financière qui est progressivement réduite tous les six mois pour finalement atteindre 25% du montant initial. La plupart d'entre eux n'ont pas de travail quand ils quittent les structures d'accueil, et ne parlent pas le hongrois.
98. Le plus gros problème auquel les réfugiés doivent faire face est donc le risque de sans-abrisme. L'ECRI constate que les récentes modifications apportées à la Loi fondamentale permettent d'ériger en infraction le fait de dormir dans des lieux publics ; la Hongrie a modifié en ce sens sa loi sur les infractions mineures en 2013, malgré les vives critiques des rapporteuses spéciales des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et sur le logement convenable⁴². La nouvelle législation affecte très durement les réfugiés, dont l'aide financière ne suffit pas à financer la location d'un appartement et les frais de subsistance. Le HCR indique que certains bénéficiaires de la protection internationale ont soumis une nouvelle demande d'asile en Allemagne pour éviter d'être sans abri et exposés à des sanctions pénales en Hongrie.
99. Dans l'ensemble, l'ECRI juge que les diverses mesures actuelles n'apportent pas aux bénéficiaires de la protection internationale l'aide nécessaire à leur intégration. Qui plus est, le système pâtit du manque de financement de l'Etat.
100. L'ECRI recommande aux autorités de revoir leurs mesures d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale en particulier en ce qui concerne le logement.
101. La Stratégie en matière de migration évoque les préjugés, l'intolérance et les soupçons dont font l'objet les migrants, et indique que le gouvernement a très peu fait pour sensibiliser la société et l'aider à comprendre et à accepter les

⁴² <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13206&LangID=E>.

migrants. Bien qu'elle mentionne la nécessité de la sensibilisation, rien ne montre qu'une stratégie de communication sera déployée prochainement. L'ECRI estime que la mise en place des mesures évoquées ci-dessus ferait mieux accepter les réfugiés et contribuerait à réduire la xénophobie aujourd'hui très répandue à leur égard en Hongrie⁴³. Elle pense qu'il convient d'agir de toute urgence au niveau de la communication : les autorités ne peuvent plus attendre la préparation de la stratégie d'intégration dans ce domaine.

102. L'ECRI recommande une fois encore aux autorités hongroises d'organiser des campagnes de sensibilisation pour promouvoir une image positive des demandeurs d'asile et des réfugiés et faire comprendre la nécessité de la protection internationale.

II. Questions concernant spécifiquement la Hongrie

1. Recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

103. En ce qui concerne la mise en œuvre de sa première recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI renvoie au paragraphe 5 du présent rapport. Depuis lors, on l'a vu, des nouveautés introduites dans le Code pénal l'ont mieux aligné sur la RPG n° 7 de l'ECRI. Certains éléments restant toutefois absents de la législation (voir les recommandations qui figurent aux paragraphes 10,12 et 14), l'ECRI estime à présent que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

104. Dans sa deuxième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI recommandait vivement aux autorités hongroises de mettre en place un système de surveillance indépendante au niveau national afin de garantir la conformité des mesures prises par les gestionnaires des établissements scolaires avec les lois adoptées au niveau central ; un tel système devait en particulier viser à garantir dans la pratique le respect de l'interdiction de la ségrégation. Dans ses conclusions adoptées le 8 décembre 2011, l'ECRI estimait que la réponse des autorités n'avait été que partielle ; elle prenait note avec satisfaction de certaines avancées, comme l'obligation faite aux collectivités locales d'adopter un plan pour l'égalité des chances dans l'enseignement public, en accordant une attention particulière à la prévention et à l'élimination de la ségrégation illégale dans le domaine de l'éducation, mais relevait avec préoccupation qu'il restait à voir si elles se montreraient efficaces dans la pratique. Elle relevait également qu'il n'y avait pas de véritable système d'inspection centrale.

105. Un changement majeur est intervenu depuis : en janvier 2013, la responsabilité des écoles a été transférée des collectivités locales au gouvernement central. Dans le but de réduire les inégalités dues à la décentralisation, un institut central de gestion des écoles pourvu de 198 antennes locales est désormais en charge d'organiser l'éducation primaire et secondaire. Un nouveau système d'inspection a également été créé et commencera à fonctionner en 2015 ; les inspections devraient être faites tous les cinq ans, basées sur l'auto-évaluation par les écoles. De plus, l'ECRI a appris que les cartes scolaires avaient été remaniées au vu des données relatives au nombre d'enfants défavorisés, et qu'elles seront réexaminées chaque année. Certaines ONG pensent que la centralisation pourrait aboutir à ce que les enfants défavorisés reçoivent une

⁴³ Selon un sondage de 2013 de l'institut TÁRKI Social Research, 36 % de la population n'admettraient aucun réfugié dans le pays, 53 % en admettraient quelques-uns mais pas les autres, et 11 % seulement les admettraient tous.

éducation de qualité, fondée sur des normes uniformes et ambitieuses, mais rien ne leur permet de conclure jusqu'à présent que c'est bien ce qui se passe. L'ECRI rappelle le paragraphe 78 du présent rapport, où elle observe que la ségrégation est encore solidement ancrée dans le système d'éducation hongrois, et le paragraphe 84, où elle constate d'autres changements rétrogrades dans l'éducation. Elle a émis au paragraphe 81 du présent rapport une recommandation relative à la ségrégation.

106. Dans sa troisième recommandation faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI recommandait de trouver des moyens d'évaluer la situation des groupes minoritaires dans différents domaines de la vie, soulignant que le suivi est essentiel pour mesurer les effets et le succès des politiques mises en place pour améliorer la situation. Dans ses conclusions adoptées le 8 décembre 2011, l'ECRI constatait que de nouveaux outils méthodologiques avaient été utilisés lors du recensement de 2011 pour permettre aux personnes d'indiquer plus facilement leur origine ethnique. Elle prenait également note du fait que les autorités réfléchissaient aux moyens de faire évoluer les systèmes de collecte de données et envisageaient de mener des recherches approfondies sur la situation et l'exclusion des communautés roms et d'autres groupes sociaux défavorisés, leur objectif étant de concevoir des programmes qui permettent d'améliorer la situation. Elle saluait ces initiatives, y voyant une première étape concrète vers un suivi plus efficace de la situation de la discrimination raciale en Hongrie. Elle n'en constatait pas moins que des efforts supplémentaires étaient nécessaires.
107. L'ECRI n'a connaissance d'aucun nouveau changement dans ce domaine ; elle observe toutefois que, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la NSIS, des données ont commencé d'être recueillies sur les Roms par libre identification à propos de certains projets, mais pas tous.
108. L'ECRI recommande une fois encore que soit mis en place un système de suivi qui permette de recueillir des données ventilées sur l'égalité dans un but de lutte contre la discrimination raciale, mais toujours dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire.

2. Placement d'enfants roms dans des écoles pour handicapés mentaux

109. La pratique courante consistant à orienter les enfants roms vers des écoles ou des classes « spécialisées » a pour effet que ces enfants sont surreprésentés dans des formes de scolarisation prévues pour des enfants handicapés ou ayant des besoins spéciaux. Bien que la distinction ait été faite précédemment dans le présent rapport entre ce problème et celui de la ségrégation sur le plan technique, l'ECRI souligne qu'en réalité, la scolarisation spécialisée constitue une autre forme de ségrégation dans l'éducation, du fait que les activités y sont séparées et différentes de celles que l'on rencontre dans l'éducation ordinaire. Les programmes sont allégés, et permettent rarement aux élèves de rejoindre les cursus ordinaires.
110. L'ECRI constate avec une vive inquiétude que la Hongrie continue de placer une proportion excessive d'enfants roms dans des écoles pour élèves présentant des troubles de l'apprentissage, ce qui entretient le cycle de la sous-éducation, de la pauvreté et de l'exclusion. D'après le Fond pour l'éducation des Roms,⁴⁴ on estime que les Roms constituent entre 20 et 90 pourcent des

⁴⁴ Roma Education Fund (2012), Pitfalls and bias: entry testing and the overrepresentation of Romani Children in Special Education.

élèves dans les écoles spécialisées en Hongrie. Selon une autre estimation,⁴⁵ 90 pourcent des enfants inscrits dans des écoles spécialisées sont des Roms, dont un tout petit nombre sont véritablement handicapés. Et il a été dit que les commissions locales composées d'enseignants, de psychologues et de psychiatres prennent souvent leurs décisions très rapidement, parfois sans véritable examen, voire en l'absence de l'enfant ou des parents.

111. L'ECRI se félicite donc de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) le 31 janvier 2013 en l'affaire *Horváth et Kiss c. Hongrie* (requête no 11146/11). Les requérants (deux jeunes hommes d'origine rom) se plaignaient d'avoir été placés en raison de leur origine ethnique de manière infondée dans une école pour handicapés mentaux, en violation de l'article 2 du Protocole n° 1 (droit à l'instruction) de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention. Ils alléguaient que les tests qui avaient été utilisés à cette fin, dépassés et biaisés culturellement, plaçaient les enfants roms dans une situation particulièrement désavantageuse. La Cour a donné raison aux requérants sur les deux griefs, en notant qu'il existe un long passé de placement infondé d'enfants roms en écoles spécialisées en Hongrie, et que l'Etat doit changer ses procédures en prévoyant les garanties nécessaires contre les erreurs de diagnostic. Elle s'est par ailleurs inquiétée du programme allégé adopté par ces écoles, et en particulier de la ségrégation engendrée par ce système.
112. Les autorités hongroises ont informé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des mesures qu'elles ont prises pour se mettre en conformité avec cet arrêt : introduction de nouveaux tests d'évaluation des capacités d'apprentissage des enfants roms, programmes de promotion de l'éducation intégratrice des enfants présentant des besoins éducatifs spéciaux, formation d'éducateurs professionnels à leur intention ; modifications de la loi en matière de diagnostic du handicap mental chez l'enfant, qui doit se fonder sur des critères stricts et être assorti de garanties spéciales. L'exécution de l'arrêt est en cours (sous surveillance renforcée). L'ECRI espère que cette affaire débouchera sur des changements significatifs et mettra un terme à cette pratique de longue date.
113. L'ECRI recommande vivement de mettre définitivement un terme à la pratique consistant à placer dans des écoles pour handicapés mentaux des enfants roms non affectés par un handicap authentique.

3. Détention des demandeurs d'asile

114. L'ECRI observe que des améliorations ont été apportées au 1^{er} janvier 2013 à la loi sur l'asile, la détention des demandeurs d'asile devenant exceptionnelle, alors que c'était avant la norme. Ce changement de politique a provoqué un afflux de demandeurs d'asile, avec 18 900 demandes déposées en 2013, contre 2 157 l'année précédente, soit une augmentation de 776 %. Les centres d'accueil ont été surpeuplés, les conditions d'hygiène et de sécurité s'y sont rapidement détériorées. Le gouvernement a de nouveau modifié la loi sur l'asile, avec effet à compter de juillet 2013, en réintroduisant des motifs de détention des demandeurs d'asile pour une durée pouvant atteindre six mois. Une formule de substitution (l'asile sous caution⁴⁶) a également été créée, mais il y est rarement recouru.

⁴⁵ Voir <http://www.thestar.com.my/News/Education/2014/02/09/The-rot-of-the-Roma/>.

⁴⁶ Selon les lignes directrices 2012 du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile et les alternatives à la détention, la libération sous caution est une alternative à la

115. L'ECRI a appris que 22 % environ des demandeurs d'asile sont maintenant privés de liberté. Un petit nombre d'entre eux est placé dans des unités de rétention des migrants (pour migrants en situation irrégulière ou en attente d'expulsion), et la majorité dans des unités de détention. Il est très inquiétant que l'on trouve parmi eux des familles avec enfants. Il a été dit que le placement en accueil ouvert ou en unité de détention dépend des places disponibles sur le moment, ce qui est un signe d'arbitraire. A Debrecen, l'unité de détention se trouve au milieu d'un centre d'accueil ouvert – ce qui est très troublant pour les demandeurs d'asile, qui ne comprennent pas pourquoi certains sont enfermés mais pas d'autres. La nationalité semblerait aussi être parfois un critère de détention : selon les rapports du HCR, les Pakistanais et les Kosovars⁴⁷ sont plutôt mis en détention, tandis que les Afghans, les Somalis et les Syriens le sont rarement.
116. Des ONG ont indiqué que la détention se passe dans de très mauvaises conditions de vie, sans accès à l'assistance judiciaire ou à l'appui de la société civile. Les gardiens maltraitent les détenus, selon lesquels les voies de fait, les insultes et le harcèlement ne seraient pas rares. Selon un rapport du HCR⁴⁸, les demandeurs d'asile sont menottés et tenus en laisse lorsqu'ils sont escortés en dehors du centre. De plus, la détention imposée de façon arbitraire pourrait compromettre leur demande de protection internationale. Des émeutes et des grèves de la faim ont eu lieu dans certaines unités en protestation contre la détention. L'ECRI observe qu'en octobre 2013, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre la Hongrie en raison de doutes sur sa législation et ses pratiques en matière d'asile, notamment les conditions d'accueil et le recours à la détention ; des pourparlers sont en cours avec les autorités.
117. L'ECRI s'inquiète vivement de cette évolution. Eu égard aux souffrances qu'elle cause, la détention des demandeurs d'asile devrait normalement être évitée, et rester une mesure de dernier recours. Il n'est pas illégal de demander l'asile, et la détention ne devrait être ordonnée que si elle poursuit un but légitime et a été jugée nécessaire et proportionnée en l'espèce. L'ECRI renvoie particulièrement les autorités aux Principes directeurs du HCR sur la détention, d'après lesquels il est possible de détenir un demandeur d'asile pour une période initiale limitée afin de recueillir, dans le cadre d'un entretien préliminaire, les éléments constitutifs de sa demande de protection internationale. Elle renvoie également à la résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe, qui invite les Etats membres à intégrer à la législation et à la pratique nationales un véritable cadre juridique veillant à ce que les alternatives à la rétention soient envisagées d'emblée.
118. L'ECRI recommande vivement que les demandeurs d'asile, en particulier les familles avec enfants, soient placés dans des structures d'accueil ouvertes.

détention que les demandeurs d'asile devraient être en mesure de requérir. Le montant fixé doit être raisonnable compte tenu de la situation particulière des demandeurs d'asile, et ne doit pas être élevée au point de rendre le système de cautionnement purement théorique. Les gouvernements sont encouragés à explorer les options qui ne nécessitent pas des demandeurs d'asile de déposer de l'argent. Ils pourraient, par exemple, être « cautionnés » par une ONG, soit que l'ONG se portant garant soit dans le cadre d'une entente avec le gouvernement.

⁴⁷ Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

⁴⁸ Hungary as a country of asylum, Observation on the situation of asylum-seekers and refugees in Hungary, HCR, avril 2012, paragraphe 50.

4. Politiques de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT

- Données

119. L'ECRI constate qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBT de Hongrie, bien que la législation permette de recueillir des données personnelles moyennant le consentement des intéressés. Elle rappelle que la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique qu'il est possible de collecter des données à caractère personnel sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne si cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. Il est clair que sans cette information, il est impossible de poser les bases de la définition et de la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'encontre des personnes LGBT.
120. Un certain nombre d'enquêtes⁴⁹ montrent que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et les discours dépréciateurs à l'égard des personnes LGBT sont répandus, et ont été en progression ces dernières années. Dans son rapport de 2013 sur la sensibilisation à l'égalité de traitement, l'Autorité pour l'égalité de traitement indiquait que la discrimination, les préjugés, le discours de haine et les agressions persistaient malgré les mesures significatives prises les vingt années précédentes pour instaurer l'égalité des droits des personnes LGBT.
121. L'ECRI encourage les autorités à procéder à des enquêtes et à collecter des données sur les personnes LGBT, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles sont victimes.

- Aspects législatifs

122. L'ECRI se félicite de la législation hongroise très complète de lutte contre la discrimination, qui inclut explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les motifs interdits, avec des dispositions spécifiques similaires dans le Code pénal.
123. L'ECRI observe toutefois qu'aucune affaire a été entendue jusqu'à présent par les tribunaux pénaux en vertu des dispositions sur l'incitation à la haine ou à la violence contre une communauté en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. L'Autorité pour l'égalité de traitement a constaté pour sa part des discriminations sur le critère de l'orientation sexuelle. En septembre 2014, par exemple, elle a conclu que l'école Waldorf de Kispest avait enfreint la loi sur l'égalité de traitement en refusant d'admettre un garçon de 13 ans au motif qu'il était élevé par des mères lesbiennes.
124. L'article XV (2) de la Loi fondamentale, qui traite de l'égalité, ne mentionne pas l'orientation sexuelle ni l'identité de genre, qui devraient toutefois être en principe couvertes par la liste non limitative des motifs. Mais la quatrième

⁴⁹ Enquête générale sur la population effectuée par l'Autorité pour l'égalité de traitement ; The 2013 EU LGBT Survey, Results at a glance (l'enquête sur les personnes LGBT dans l'UE en un coup d'œil) de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, où l'on peut lire que 45 % des personnes interrogées en Hongrie ont dit avoir été victimes de discrimination ou de harcèlement dans les 12 derniers mois en raison de leur orientation sexuelle ; ILGA-Europe Annual Review 2014 sur la Hongrie, qui indique que les personnes LGBTI souffrent d'un climat général de peur et de violence accrues à l'égard de toutes les minorités.

révision de la Loi fondamentale permettant les restrictions à la liberté d'expression et les dispositions correspondantes du Code civil contiennent des listes exhaustives de motifs dans lesquelles ne figurent ni l'orientation sexuelle ni l'identité de genre.

125. L'ECRI encourage les autorités à aligner toute la législation afférente de façon à signifier clairement que l'intolérance à l'encontre des personnes LGBT est inadmissible.

126. Une forme de partenariat enregistré comparable au mariage a été introduite en 2007 pour les couples homosexuels ; elle n'inclut pas l'adoption conjointe ni l'adoption par le deuxième parent. L'ECRI observe que l'article L de la nouvelle Loi fondamentale définit le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme, et précise que les liens familiaux se fondent sur le mariage et/ou les relations entre parents et enfants. Les autorités affirment que cette disposition ne fait que poser les bases des relations familiales sans définir la famille elle-même, et ne fait donc pas obstacle à la protection légale des relations au sein de la famille au sens élargi⁵⁰.

127. La Hongrie a explicitement reconnu dans sa législation nationale que la notion d'appartenance à un groupe social particulier inclut l'orientation sexuelle. Ce qui veut dire que les personnes fuyant des persécutions en raison de leur orientation sexuelle peuvent se voir accorder le statut de réfugiés et bénéficier de la protection internationale. Le statut de réfugié a été accordé à une personne en 2014 pour transsexualisme.

128. Les personnes transgenres peuvent faire reconnaître leur nouveau genre selon des procédures légales et administratives de changement de nom ou de genre officiels. Les documents officiels peuvent ainsi être modifiés et indiquer la nouvelle identité de genre. Aucune intervention médicale ou chirurgicale n'est requise pour la reconnaissance juridique du genre, ni aucune preuve de stérilisation ou d'infertilité. Mais la personne demandant la modification de la mention de sexe ne doit pas être mariée ; si elle l'est, elle doit donc divorcer.

- **Promotion de la tolérance et lutte contre la discrimination**

129. L'ECRI constate que le gouvernement n'a pas de stratégie ni de plan d'action pour promouvoir la tolérance et lutter contre la discrimination à l'encontre des personnes LGBT en Hongrie, bien que des préjugés semblent avoir cours dans plusieurs domaines de la vie quotidienne⁵¹. En témoignent les difficultés auxquelles se sont heurtés les organisateurs de la marche des fiertés de Budapest pour faire autoriser leurs marches des fiertés en 2011 et 2012, même s'il n'y a pas eu de problèmes en 2013. Le Commissaire aux droits fondamentaux a mené plusieurs enquêtes sur les marches des fiertés et le comportement de la police ; il est arrivé à la conclusion qu'en fermant l'accès à tout l'itinéraire de la marche pour éviter tout incident, la police avait assuré la sécurité des participants aux dépens de la liberté de réunion. La marche 2014

⁵⁰ Cf. Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), avis 720 / 2013, Strasbourg, 17 juin 2013, CDL-AD(2013)012, paragraphes 15-20 (en anglais).

⁵¹ Selon l'enquête 2013 de l'UE sur les personnes LGBT mentionnée ci-dessus, 19 % des personnes interrogées en Hongrie avaient indiqué avoir été victimes de discrimination au cours des 12 mois précédents à l'occasion de la recherche d'un emploi et/ou au travail parce qu'elles étaient LGBT, et 33 % dans des domaines autres que l'emploi, notamment lors de la recherche d'une maison ou d'un appartement à louer ou à acheter, de la part du personnel de santé, de la part des services sociaux, de la part du personnel scolaire ou universitaire, dans un café, un restaurant, un bar ou une boîte de nuit.

s'est aussi déroulée avec une forte présence policière, à itinéraire bouclé. L'ECRI se félicite que des formations aient été assurées à quelque 2 500 policiers sur ce problème spécifique.

130. Au chapitre de la santé, l'ECRI a appris qu'il n'existe pas de directives cliniques ni de protocoles médicaux sur les questions liées aux personnes transgenres. La sécurité sociale hongroise couvre les traitements de conversion sexuelle à hauteur de 10 % du coût total. Aucune demande de financement n'a été refusée jusqu'à présent, mais l'absence de chirurgiens spécialisés au sein du système de santé publique demeure un obstacle.
131. En ce qui concerne la scolarisation, le programme national aborde certains aspects de la discrimination et de la différence, mais sans mentionner explicitement l'homosexualité et les questions d'homophobie. Selon un rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁵², les établissements scolaires ne donnent pas d'informations sur l'homosexualité et, lorsque c'est le cas, cette information est peu objective et incorrecte.
132. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI considère que les autorités devraient préparer et adopter un plan d'action pour promouvoir la tolérance à l'égard des personnes LGBT dans divers domaines, ainsi que pour lutter contre l'homophobie et la transphobie.
133. L'ECRI recommande aux autorités de préparer et d'adopter un plan de lutte contre l'homophobie et la transphobie dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont l'éducation, l'emploi et les soins de santé, en s'inspirant de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

⁵² La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, septembre 2011.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités hongroises une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande vivement que les demandeurs d'asile, en particulier les familles avec enfants, soient placés dans des structures d'accueil ouvertes.
- L'ECRI recommande vivement au Gouvernement central d'agir chaque fois que les collectivités locales tentent de faire quitter de force des logements sociaux à des Roms, les expulsent sans relogement convenable, ou les exposent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§2) L'ECRI recommande une fois encore à la Hongrie de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme dans les meilleurs délais.
2. (§10) L'ECRI recommande d'ajouter au Code pénal: l'incitation à la discrimination et l'incitation à la violence à l'article 332; une infraction spécifique de diffamation liée au racisme à l'article 226, avec mention de tous les motifs énumérés à l'alinéa b du paragraphe 18 de la Recommandation de politique générale n° 7; et le motif interdit de la langue aux articles 332 et 216. Les autorités devraient aussi envisager d'autres modifications dont la nécessité pourrait ressortir d'une analyse de la jurisprudence qui révélerait des lacunes en ce qui concerne la nationalité et les injures publiques.
3. (§12) L'ECRI recommande aux autorités de remédier aux lacunes relevées au paragraphe 11 du présent rapport en modifiant le Code pénal.
4. (§14) L'ECRI recommande une fois encore que le Code pénal fasse spécifiquement de la motivation raciste une circonstance aggravante de toutes les infractions pénales.
5. (§17) L'ECRI recommande aux autorités de remédier aux lacunes relevées au paragraphe 16 du présent rapport en modifiant la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances.
6. (§35) L'ECRI recommande à la Hongrie de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
7. (§38) L'ECRI recommande vivement d'adopter une attitude moins restrictive en ce qui concerne les dispositions du droit pénal réprimant l'incitation à la haine, de sorte que le discours de haine donne dûment lieu à des poursuites et à des sanctions.
8. (§43) L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier les procédures de nomination de tous les membres du Conseil des médias, de façon à garantir sa pluralité politique; elle invite le Conseil lui-même à se montrer plus proactif dans les affaires de dissémination de discours de haine.
9. (§52) L'ECRI recommande une fois encore que les personnalités politiques de tous bords prennent fermement et publiquement position contre tout discours de haine raciste ou homophobe, et y répondent par un vigoureux contre-discours anti-haine.
10. (§66) L'ECRI recommande aux autorités de réviser la Stratégie nationale de prévention de la criminalité pour y ajouter des mesures de lutte contre la criminalité à motivation raciste et la violence homophobe ou transphobe.
11. (§81) L'ECRI recommande vivement aux autorités de se doter d'une politique de lutte contre la ségrégation dans l'éducation, et de prendre des mesures pour l'éliminer.
12. (§83) L'ECRI recommande vivement aux autorités de veiller à ce que tous les enfants roms aient la possibilité de bénéficier des nouvelles règles concernant la préscolarisation obligatoire dès l'âge de trois ans.

13. (§88) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la Stratégie nationale d'inclusion sociale et son Plan d'action en y incluant des mesures de lutte contre la discrimination visant spécifiquement à résorber les préjugés dont sont victimes les Roms sur le marché de l'emploi.
14. (§92) L'ECRI recommande vivement au Gouvernement central d'agir chaque fois que les collectivités locales tentent de faire quitter de force des logements sociaux à des Roms, les expulsent sans relogement convenable, ou les exposent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement.
15. (§94) L'ECRI recommande aux autorités de faire évaluer la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale pour mesurer ses effets et redéfinir le cas échéant ses paramètres et objectifs, en accordant une attention particulière aux insuffisances relevées dans le présent rapport, notamment en matière d'éducation, d'emploi et de logement.
16. (§100) L'ECRI recommande aux autorités de revoir leurs mesures d'intégration des bénéficiaires de la protection internationale en particulier en ce qui concerne le logement.
17. (§102) L'ECRI recommande une fois encore aux autorités hongroises d'organiser des campagnes de sensibilisation pour promouvoir une image positive des demandeurs d'asile et des réfugiés et faire comprendre la nécessité de la protection internationale.
18. (§108) L'ECRI recommande une fois encore que soit mis en place un système de suivi qui permette de recueillir des données ventilées sur l'égalité dans un but de lutte contre la discrimination raciale, mais toujours dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire.
19. (§113) L'ECRI recommande vivement de mettre définitivement un terme à la pratique consistant à placer dans des écoles pour handicapés mentaux des enfants roms non affectés par un handicap authentique.
20. (§118) L'ECRI recommande vivement que les demandeurs d'asile, en particulier les familles avec enfants, soient placés dans des structures d'accueil ouvertes.
21. (§121) L'ECRI encourage les autorités à procéder à des enquêtes et à collecter des données sur les personnes LGBT, ainsi que sur la discrimination et l'intolérance dont elles sont victimes.
22. (§125) L'ECRI encourage les autorités à aligner toute la législation afférente de façon à signifier clairement que l'intolérance à l'encontre des personnes LGBT est inadmissible.
23. (§133) L'ECRI recommande aux autorités de préparer et d'adopter un plan de lutte contre l'homophobie et la transphobie dans tous les domaines de la vie quotidienne, dont l'éducation, l'emploi et les soins de santé, en s'inspirant de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Hongrie: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2012a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Hongrie, CRI(2012)8.
2. ECRI (2009a), Quatrième rapport sur la Hongrie, CRI(2009)3.
3. ECRI (2004a), Quatrième rapport sur la Hongrie, CRI(2004)25.
4. ECRI (2000a), Second rapport sur la Hongrie, CRI(2000)5.
5. ECRI (1997a), Rapport sur la Hongrie, CRI(97)53.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997b), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000b), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2000c), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antisémitisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37.
19. ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.

Other sources

20. Ministry of Public Administration and Justice, State Secretariat for Social Inclusion (2011), National social inclusion strategy – extreme poverty, child poverty, the Roma (2011–2020).
21. Equal Treatment Authority (ETA) (2012), Report on the activity of Equal Treatment Authority in 2011. Report on the activity of the Equal Treatment Authority in 2011 and on the application of Act CXXV of 2003 on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities.
22. ETA (2013), Short report on the activity of the Equal Treatment Authority in 2012.
23. Office of the Commissioner for Fundamental Rights in Hungary (2012), Introduction.

24. Office of the Commissioner for Fundamental Rights (2013), Report on the Activities of the Commissioner for Fundamental Rights of Hungary in the Year 2012
25. European Court of Human Rights (2013a), Horváth and Kiss v. Hungary, (Application no. 11146/11), Judgment.
26. Cour européenne des droits de l'homme (2013b), Fiche thématique – Identité de genre, octobre 2013.
27. Council of Europe, Committee of Ministers (1997), Recommendation No. R (97) 20 to the member States on “hate speech”, adopted on 30 October 1997.
28. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre
29. Council of Europe, Committee of Ministers (2013), Response of the Hungarian authorities to the questionnaire concerning Recommendation CM/Rec(2010)5 on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity.
30. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission sur l'égalité et la non-discrimination (2013), Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre, Rapport, Doc. 13223.
31. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2^{ème} édition, Conseil de l'Europe.
32. Council of Europe, Venice Commission (2013), Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, CDL-AD(2013)012.
33. Conseil de l'Europe, Comité consultative de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2010), Troisième Avis sur la Hongrie adopté le 18 mars 2010, ACFC/OP/III(2010)001
34. Conseil de l'Europe, Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms (CAHROM) (2013a), Rapport thématique sur la fréquentation scolaire des enfants Roms, en particulier des filles, CAHROM (2013)5.
35. CAHROM (2013b), Rapport thématique sur la lutte contre l'Antitsiganisme, le discours de haine et les infractions motivées par la haine à l'encontre des Roms, CAHROM (2013)21.
36. European Roma and Travellers Forum (ERFT) (2014), Briefing paper on the situation of Roma and Travellers in Hungary.
37. Nations Unies (ONU) Conseil des droits de l'homme (2012), Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, Githu Muigai, Additif -Mission en Hongrie A/HRC/20/33/Add.1.
38. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2013), Press Release, Hungary is entrenching the criminalization of homelessness – UN experts on poverty and housing.
39. ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) (2013), Observations finales concernant les septième et huitième rapports périodiques de la Hongrie soumis en un seul document, adoptées par le Comité à sa cinquante-quatrième session (11 février-1er mars 2013) (11 February – 1 March 2013), CEDAW/C/HUN/CO/7-8.
40. UN Refugee Agency (UNHCR) (2014), Country Profile: Hungary.
41. European Commission (2013), National protection beyond the two EU Anti-discrimination Directives: The grounds of religion and belief, disability, age and sexual orientation beyond employment.
42. European Commission (2014), Report on discrimination of Roma children in education.
43. European Union Agency for Fundamental Rights Agency (FRA) (2013a), Racism, discrimination, intolerance and extremism: learning from experiences in Greece and Hungary.
44. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2013b), Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les États membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme.
45. FRA (2013c), Opinion on the Framework Decision on Racism and Xenophobia - with special attention to the rights of victims of crime.

46. FRA (2013d), Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne Mettre en évidence les crimes de haine dans l'Union européenne : reconnaître les droits des victimes
47. FRA (2013e), Enquête sur les personnes LGBT dans l'UE - Enquête sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dans l'Union européenne - Les résultats en bref.
48. FRA (2014a), Antisemitism – Summary overview of data available in the European Union 2003–2013.
49. FRA (2014b), Roma survey – Data in focus: Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States.
50. FRA (2014c), Roma survey – Data in focus: Discrimination against and living conditions of Roma women in 11 EU Member States.
51. FRA (2014d), Roma survey – Data in focus - Education: the situation of Roma in 11 EU Member States.
52. OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2013), Hate Crimes in the OSCE Region: Incidents and Responses: Annual Report for 2012.
53. Amnesty International (2014a), Annual Report 2013 – the state of the world's human rights, Hungary.
54. Amnesty International (2014b), The state decides who I am – Lack of legal gender recognition for transgender people in Europe.
55. Amnesty International (2012, juin 27), Nouveau Code pénal hongrois : une occasion manquée de faire mieux contre les crimes motivés par la haine, AI index: EUR 27/003/2012.
56. Balogh, L. and others (2013), Updated Civil Society Monitoring Report on the implementation of the National Roma Integration Strategy and Decade Action Plan in 2012 and 2013 in Hungary, Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation.
57. Brüggemann, C. (2012), Roma Education in Comparative Perspective. Analysis of the UNDP/World Bank/EC Regional Roma Survey 2011. Roma Inclusion Working Papers. Bratislava: United Nations Development Programme.
58. Brussels Institute (2013), Anti-Semitic Hate Crimes and Incidents Report, Hungary.
59. Euractiv.com (2014, March 7), Hungary criticises EU Commission's 'lack of flexibility' on Roma policies.
60. The Economist (2013, August 10), Hungary's Roma – How to get out of a vicious circle.
61. The European Law Students' Association (ELSA) Hungary (2013), International Legal Research Group on Online Hate Speech - An introductory report on legal matters regarding online hate speech in Hungary and Europe.
62. European network of legal experts in the non-discrimination field (2012a), European Anti-Discrimination Law Review No. 15.
63. European network of legal experts in the non-discrimination field (2012b, February 22), News Report.
64. European Roma Information Office (ERIO) (2013), Discrimination against Roma in the EU in 2012, European Commission.
65. European Roma Rights Centre (2012), Attacks against Roma in Hungary: January 2008-September 2012.
66. European Roma Rights Centre (2013), Written comments concerning Hungary for consideration by the European Commission on the transposition and application of the Race Directive and on the legal issues relevant to Roma Integration.
67. Forum against antisemitism, Hungary (2014), Anti-semitic incidents 2013 – Hungary, Federation for Jewish Communities of Hungary.
68. Fox News (2013, May 6), Jewish meeting highlights rising anti-Semitism in Hungary as well as its thriving Jewish life.
69. François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard School of Public Health and Harvard University (2014), Accelerating Patterns of Anti-Roma Violence in Hungary.

70. Gall, L., (2013, January 18), Hungary's Alarming Climate of Intolerance, Human Rights Watch.
71. Global Post (2014, January 1), Hungary Roma condemned to special needs schools.
72. Global Voices (2014, January 21), Rare Roma Holocaust Documentation Center to Open in Hungary.
73. Háttér Support Society for LGBT People in Hungary (2013), Report about the Implementation of the Council of Europe Recommendation to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity (CM/Rec(2010)5) in Hungary.
74. Hungarian Spectrum (2013, March 23), Testimony on the situation of Roma in Hungary by the European Roma Rights Centre. For consideration by the Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Helsinki Commission. The situation of Roma in Hungary
75. International lesbian, gay, bisexual, trans and intersex association (ILGA)-Europe (2013), Annual Review – Hungary.
76. International Human Rights Movement «World Without Nazism» (2013a), Monitoring of Neo-Nazism, xenophobia and extremism, May 2013.
77. International Human Rights Movement «World Without Nazism» (2013b), Monitoring of neo-Nazism, xenophobia and extremism, March 2013
78. International Organization for Migration (IOM) (2013), Hungary – Facts and Figures.
79. Koltay, A. (2013), Hate speech and the protection of communities in the Hungarian legal system - a short overview, hunmedialaw.org
80. Matrix (2014), Roma Health Report, Health status of the Roma population Data collection in the Member States of the European Union, European Commission.
81. McClimans, E.L. (2013), Report on measures to combat discrimination Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, Country report 2012 Hungary, State of affairs up to 1st January 2013, European network of legal experts in the non-discrimination field.
82. Migration Policy Group and Barcelona Centre for International Affairs (2014), Migrant Integration Policy Index – Hungary.
83. Móricz, I. (2013), An overview of the migration policies and trends – Hungary, migrationonline.cz
84. Open Society Foundations (2011), Review of EU Framework National Roma Integration Strategies (NRIS submitted by Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia).
85. Spengler, F. and Friedrich, M.A. (2013), The far-right Jobbik party and the situation of political extremism in Hungary, 12|2013, Kas International Reports.
86. Takács J. and others (2011), Don't Ask, Don't Tell, Don't Bother: Homophobia and the Heteronorm in Hungary.
87. Thorpe, N., (2014, February 28), Hungary court orders school closure over Roma segregation, BBC News.
88. Tribune de Genève (2014, juin 25), La Ville de Miskolc se débarrasse de ses Roms.
89. Turner L., Whittle S. and Combs R., "Transphobic Hate Crime in the European Union", Press for Change, London, 2009
90. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour (2013), Hungary 2012 Human Rights Report.

