




# CINQUIÈME AVIS SUR LA HONGRIE

Comité consultatif de la  
Convention-cadre pour la  
protection des minorités  
nationales (ACFC)



Adopté le 26 mai 2020

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2020)002Final

Publié le 12 octobre 2020

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

[www.coe.int/minorités](http://www.coe.int/minorités)

## TABLE DES MATIÈRES

---

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
RECOMMANDATIONS	5
Recommandations pour action immédiate	5
Autres recommandations	5
Suivi de ces recommandations	6
PROCÉDURE DE SUIVI	6
Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle	6
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif	6
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	6
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	7
Champ d'application (article 3)	7
Collecte de données (article 3)	9
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	11
Préservation et développement de la culture (article 5)	12
Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel (article 6)	13
Protection contre les menaces, les infractions motivées par la haine et le discours de haine (article 6)	15
Droits religieux (article 8)	17
Médias de langues minoritaires (article 9)	18
Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives (article 10)	19
Utilisation des noms et de la signalisation bilingue (article 11)	19
Accès effectif à l'éducation pour les Roms (article 12)	20
Formation des enseignants dans les langues minoritaires (article 12)	23
Enseignement dans les/des langues minoritaires (article 14)	23
Participation politique des minorités nationales (article 15)	24
Participation effective des Roms (article 15)	25
Accès effectif à l'emploi pour les Roms (article 15)	26
Conditions de logement des Roms (article 15)	28
Accès effectif aux soins de santé pour les Roms (article 15)	30
Accords bilatéraux et coopération régionale (articles 17 et 18)	31

---

## RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. La Hongrie a poursuivi sa politique de soutien aux minorités nationales en s'appuyant sur un cadre législatif solide. Il reste nécessaire de remédier aux difficultés structurelles des Roms dans toutes les sphères de la vie publique et privée, et notamment l'éducation, l'emploi, le logement et l'accès aux soins de santé.

### Champ d'application

2. Le champ d'application demeure inchangé depuis la précédente période de suivi. Il conviendrait toutefois d'améliorer la procédure de reconnaissance pour mettre en place des garanties supplémentaires contre les risques d'arbitraire et de discrimination. Les autorités devraient également intensifier leur dialogue avec les représentants des personnes appartenant aux minorités nationales qui ont demandé à être reconnues ces dernières années.

### Collecte de données

3. En amont du recensement de 2021, des mesures de sensibilisation devraient être mises en œuvre pour faire en sorte que le processus se déroule conformément aux normes internationales applicables aux recensements démographiques et que les personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment informées de l'importance de leur participation, et de leurs droits. L'exercice du droit à une libre identification par une partie des personnes qui s'identifient aux Bunjevci mais pas aux Croates demeure un sujet de préoccupation.

### Cadre de lutte contre la discrimination

4. Les personnes appartenant à la minorité rom continuent d'être l'objet de discriminations dans toutes les sphères de la vie publique et expriment des doutes quant à la capacité de l'État d'y remédier. Les ressources de communication et les effectifs de l'Autorité pour l'égalité de traitement (ci-après « l'AET ») devraient être renforcés de manière qu'elle puisse s'acquitter de son mandat et faire connaître les recours qu'elle propose. Le mandat du Commissaire adjoint aux minorités devrait lui permettre de mener des enquêtes en toute indépendance et de sa propre initiative.

### Préservation et développement de la culture

5. Les personnes appartenant aux minorités nationales se félicitent de l'augmentation continue du financement des activités culturelles liées aux minorités sur les cinq dernières années. Les autorités pourraient associer davantage les représentants des minorités à la planification et à l'allocation de ces financements.

### Promotion de la tolérance, protection contre les menaces, les infractions motivées par la haine et les discours de haine

6. Le climat général d'intolérance régnant dans le discours politique et les médias fait obstacle à la libre expression, par les personnes appartenant aux minorités nationales, de leur culture et de leur identité, en privé et en public, dans tous les secteurs de la société. Des mesures devraient être adoptées pour promouvoir véritablement l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel et le respect mutuel, et les autorités devraient rejeter fermement et condamner tout discours raciste et intolérant dans la sphère publique. Toutes les mesures nécessaires devraient aussi être prises pour lutter efficacement contre les infractions motivées par la haine et les discours de haine.

### Droits religieux

7. Les droits des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des institutions, des organisations ou des associations religieuses ne sont pas efficacement garantis en droit ou en pratique. Cela permet la discrimination, en particulier à l'égard des minorités les moins importantes numériquement, notamment en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale ou le statut fiscal.

### Droits linguistiques

8. En dépit d'un solide cadre législatif, les personnes appartenant aux minorités nationales éprouvent des difficultés à utiliser leur langue au quotidien. La pénurie d'enseignants dans les langues minoritaires et l'absence de présence publique et d'emploi des langues minoritaires constituent des sujets de préoccupation.

### Participation politique des minorités nationales

9. Il y a lieu de se féliciter du système parlementaire de représentation des minorités nationales, ainsi que de la structure des instances autonomes au niveau national, comital et local. Toutefois, le système n'est pas adapté aux besoins de la minorité rom, notamment en raison du mandat limité des instances autonomes dans les domaines liés à l'inclusion sociale. Le cadre institutionnel de l'inclusion sociale ne semble pas propice à la participation efficace des personnes appartenant à la minorité rom. Il doit être adapté et rationalisé.

### Situation des Roms

10. Les personnes appartenant à la minorité rom continuent de subir des discriminations dans l'éducation, l'emploi, le logement et l'accès aux soins de santé. Des mesures doivent être prises d'urgence pour remédier à cette situation, lutter contre l'abandon prématuré de la scolarité et promouvoir un enseignement inclusif et de qualité, y compris dans les zones marginalisées. Dans les régions défavorisées, une complémentarité accrue entre les politiques nationales et locales s'impose pour proposer des solutions à long terme aux problèmes d'emploi et de logement. L'accès aux soins de santé et aux services sociaux reste en butte à de sérieux obstacles pratiques, principalement au détriment des femmes et des enfants roms.

\* \* \*

11. Dans la partie de l'Avis qui suit, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités. Le Comité consultatif estime en effet que, compte tenu des informations dont il dispose actuellement, leur application n'appelle aucune observation particulière. Cela ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts dans les domaines concernés peuvent être ralentis, voire arrêtés. Le Comité consultatif considère au contraire que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus de la part des autorités. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de suivi. Enfin, il se peut que l'on s'aperçoive avec le temps que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement ont été sous-estimés.

## RECOMMANDATIONS

12. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la résolution relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie que le Comité des Ministres doit adopter.

13. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées figurant dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre.

### Recommandations pour action immédiate

14. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à prendre toutes les mesures possibles pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, et le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire de la Hongrie, et à créer les conditions nécessaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exprimer leur culture et leur identité en privé et en public, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport et des médias. Les autorités devraient rejeter fermement et condamner tous propos racistes et intolérants dans la sphère publique, en particulier dans le discours politique et les médias.

15. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'identifier, d'inscrire dans un registre, d'enquêter sur, de poursuivre et de sanctionner efficacement les auteurs des infractions motivées par la haine et des discours de haine, et de réduire la sous-déclaration des discours de haine en adaptant et en renforçant les mesures législatives et en faisant mieux connaître les recours juridiques existants.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à identifier et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'améliorer l'enseignement pour les élèves roms, en luttant contre l'abandon prématuré de la scolarité, la ségrégation géographique et scolaire et la pénurie d'enseignants ; à élaborer un programme de recrutement et de formation des enseignants global et efficace pour les zones défavorisées, qui soit assorti d'incitations financières pour le rendre plus attractif ; et à s'assurer systématiquement que ce type de programmes intègre l'éducation interculturelle, la non-discrimination dans l'éducation et l'éducation à la citoyenneté active. La mise en œuvre de ces modèles éducatifs devrait faire participer les parents roms et bénéficier du soutien des autorités locales, y compris pour les écoles privées.

17. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à une transparence et à une efficacité accrue de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques relatives aux Roms, au niveau local, comital et national, et notamment à un niveau élevé de représentation et de participation des communautés roms, en particulier dans les zones marginalisées, et à établir des indicateurs pertinents permettant de mesurer cette participation de façon objective. Des efforts substantiels devraient être déployés pour faire en sorte que le cadre institutionnel soit rationalisé et garantisse la participation effective des

Roms à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la Stratégie nationale d'intégration sociale de la Hongrie, afin de rendre compte de la diversité des opinions au sein de ces groupes.

18. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à concevoir et à mettre en œuvre un cadre d'action national global sur le logement, pourvu d'un système d'incitations afin que les municipalités soient associées à la conception et à la mise en œuvre de politiques destinées à améliorer la situation des Roms au regard du logement ; à développer sensiblement le logement social et subventionné, et à veiller à la mise en œuvre efficace de la législation existante contre la ségrégation en matière de logement ; à faire en sorte que le droit des enfants roms à ne pas être retirés à leur famille pour des raisons matérielles soit respecté, et à enquêter comme il se doit sur les raisons expliquant leur présence disproportionnée dans les structures d'accueil.

19. Le Comité consultatif exhorte les autorités à adopter un plan d'action complet afin de résoudre les problèmes rencontrés par les Roms dans l'accès aux soins de santé ; à remédier aux pénuries des services de santé, en s'intéressant en particulier aux zones défavorisées habitées par les Roms ; à sensibiliser les professionnels de la santé et les patients à la législation anti-discrimination, et à lancer une campagne d'information dans les hôpitaux et autres établissements médicaux.

### Autres recommandations<sup>1</sup>

20. Le Comité consultatif demande fermement aux autorités de privilégier une approche souple, ouverte et constructive au regard du champ d'application de la Convention-cadre. À cet égard, les autorités sont encouragées à établir un dialogue régulier avec les personnes ayant exprimé un intérêt pour la protection garantie par la Convention-cadre.

21. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à mener, en coopération avec les représentants des minorités, des activités de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités nationales bien avant le recensement de 2021, afin que les personnes concernées puissent donner une réponse libre et éclairée aux questions relatives à leur appartenance et à leurs langues minoritaires.

22. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à respecter le droit de libre identification de certaines personnes qui s'identifient uniquement à la communauté *bunjevci* et à ne pas les intégrer dans un autre groupe auquel elles refusent de s'identifier librement.

23. Le Comité consultatif demande aux autorités de renforcer les ressources de communication et les effectifs de l'Autorité pour l'égalité de traitement (ci-après « l'AET ») afin de lui donner les moyens de faire connaître efficacement son mandat, notamment auprès des personnes les plus vulnérables appartenant aux minorités nationales, et de mettre efficacement à profit son pouvoir d'enquêter, y compris *ex officio*, sur les cas présumés de

<sup>1</sup> Les recommandations ci-dessous sont citées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

discrimination. Il réitère son appel aux autorités concernant le mandat donné au Commissaire adjoint aux droits fondamentaux chargé de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie afin qu'il puisse entreprendre et mener des enquêtes en toute indépendance et de sa propre initiative, et proposer au Commissaire des voies de recours particulières et générales.

24. Le Comité consultatif invite les autorités à élaborer et à mettre en œuvre un plan global pour redynamiser et promouvoir l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, avec la participation effective d'organisations représentant les personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment des mesures destinées à encourager les locuteurs des langues minoritaires à les utiliser dans leurs relations avec les autorités administratives.

25. Le Comité consultatif engage les autorités à adapter la méthode de calcul utilisée pour allouer des fonds aux différentes instances autonomes des minorités nationales, afin de prendre davantage en considération la proportion de personnes qui s'identifient à chaque minorité nationale.

26. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faire progresser les taux et les conditions d'emploi des Roms, notamment dans les régions les plus défavorisées ; à concevoir et renforcer spécifiquement les politiques mises en place pour relever le niveau d'emploi des femmes roms, avec la participation effective des organisations roms et d'experts indépendants ; à consacrer des ressources suffisantes à leur mise en œuvre ; et à suivre et évaluer leurs effets de façon régulière.

#### Suivi de ces recommandations

27. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser, comme elles l'ont fait précédemment, une activité de suivi après la publication de ce cinquième Avis. Il estime qu'il serait utile d'instaurer un dialogue de suivi pour examiner les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, le Comité consultatif est disposé à aider les autorités à déterminer les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations qui y figurent.

## PROCÉDURE DE SUIVI

### Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle

28. Le rapport étatique, attendu le 1<sup>er</sup> février 2019, a été reçu le 5 février 2019. Le Comité consultatif se félicite qu'il ait été remis en temps voulu. Selon ce rapport, les organisations représentant et défendant les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ont été consultées lors de sa préparation, bien que plusieurs représentants des minorités aient indiqué au Comité consultatif qu'ils ignoraient qu'il était possible de participer à la préparation du rapport étatique. Certains aspects des droits des minorités liés à l'égalité hommes-femmes ont été abordés tout au long du rapport, mais pas de façon spécifique comme l'exige le schéma du rapport étatique du cinquième cycle<sup>2</sup>.

### Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif

29. Le Comité consultatif n'a eu connaissance d'aucune activité de suivi ayant été menée en Hongrie pour faire le point sur la mise en œuvre des recommandations du précédent cycle de suivi. Si le quatrième rapport étatique a été mis à disposition en hongrois, seul un extrait du quatrième Avis a été traduit dans cette langue. Le quatrième Avis n'a pas non plus été traduit dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif espère donc qu'une approche plus globale du suivi sera adoptée au cours du cinquième cycle afin de contribuer plus avant à promouvoir la Convention-cadre et son suivi.

### Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

30. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après « la Convention-cadre ») par la Hongrie a été adopté conformément à l'article 26.1 de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution CM/Res(2019)49 du Comité des Ministres<sup>3</sup>. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Miskolc, Gyula, Békéscsaba, Budaörs et Budapest, du 2 au 6 décembre 2019. Le Comité consultatif exprime sa gratitude aux autorités nationales et locales pour leur formidable coopération avant, pendant et après la visite. Le projet d'Avis, approuvé par le Comité consultatif le 20 février 2020, a été transmis aux autorités hongroises le 6 mars 2020 pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution CM/Res(2019)49. Les observations des autorités ont été reçues par le Secrétariat le 5 mai 2020.

<sup>2</sup> Voir le [rapport étatique](#) (en anglais), pp. 9, 29, 34, 35, 39.

<sup>3</sup> La remise du rapport étatique, attendue en février 2019, était régie par la Résolution (97)10. Toutefois, l'adoption du présent Avis était régie par la Résolution CM/Res(2019)49 relative au mécanisme révisé de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres le 11 décembre 2019.

**Champ d'application (article 3)**

31. Le champ d'application de la Convention-cadre en ce qui concerne la Hongrie demeure inchangé depuis la précédente période de suivi. Au total, 13 minorités nationales sont reconnues<sup>4</sup> et considérées comme des « nationalités »<sup>5</sup> au sens de la loi CLXXIX relative aux droits des nationalités (ci-après « la loi relative aux droits des nationalités »). Le droit de libre identification est également garanti par l'article XXIX de la Constitution<sup>6</sup>, bien que son champ d'application personnel soit limité aux citoyens hongrois. L'article 1 de la loi relative aux droits des nationalités définit les « nationalités » comme suit : « Les groupes ethniques établis en Hongrie depuis au moins un siècle, qui sont numériquement minoritaires dans la population de l'État, qui se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions, et qui manifestent un esprit de cohésion qui tend à la préservation de ces caractéristiques et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés, formées au cours de l'histoire sont considérés comme des minorités nationales ».

32. Selon l'article 148 de la loi relative aux droits des nationalités, si des membres d'une minorité non reconnue souhaitent « vérifier qu'ils satisfont aux exigences applicables » pour obtenir la reconnaissance de leur minorité, un minimum de 1 000 citoyens hongrois, ayant le droit de voter et d'être élus lors des élections des représentants des autorités locales et des maires et déclarant appartenir à la minorité nationale concernée, peuvent adresser une demande à la Commission électorale nationale. Cette dernière sollicitera ensuite l'avis du Président de l'Académie hongroise des sciences<sup>7</sup>, à la suite de quoi l'Assemblée nationale votera sur la demande. Aucune demande renouvelée ne peut être soumise dans l'année suivant la date de rejet de la demande par l'Assemblée nationale.

33. Les personnes ayant exprimé le souhait d'être identifiées comme des Bunjevci et non comme des Croates en ont de nouveau fait part au Comité consultatif, malgré le rejet de deux demandes en 2006 et 2011. En 2011, l'Académie des sciences a relevé en particulier l'absence d'homogénéité de la communauté bunjevci, certaines personnes appartenant à cette communauté s'identifiant comme des Croates, et d'autres non. Toutefois, l'Académie a souligné dans son avis<sup>8</sup> que la minorité croate avait « les lourdes tâches et responsabilités » de promouvoir, de protéger et éventuellement de développer les spécificités des Bunjevci. Elle a également invité le législateur à vérifier quels mécanismes démocratiques pourraient garantir la protection de la diversité au sein de communautés minoritaires hétérogènes et quel type d'instrument juridique pourrait prendre en compte plus efficacement ces intérêts divers.

En 2017 et 2018 respectivement, des personnes appartenant aux communautés sicules et russes ont également exprimé leur souhait d'être reconnues comme une minorité nationale. Elles ont atteint le seuil des 1 000 signatures, mais leurs demandes respectives ont donné lieu à une évaluation défavorable de l'Académie hongroise des sciences et ont été rejetées par le parlement. En ce qui concerne la demande introduite par les personnes appartenant aux communautés sicules, l'Académie a estimé que les Sicules pouvaient être considérés comme faisant partie de la « nation hongroise moderne »<sup>9</sup>. Quant à la demande introduite par des personnes appartenant aux communautés russes, l'Académie a estimé en particulier que le critère de la présence continue d'un siècle en Hongrie n'était pas rempli<sup>10</sup>.

34. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification garanti par l'article 3 de la Convention-cadre revêt une importance capitale et constitue l'une des pierres angulaires de la protection internationale des minorités<sup>11</sup>. Il a systématiquement insisté sur le caractère central de cette

<sup>4</sup> Les Allemands, les Arméniens, les Bulgares, les Croates, les Grecs, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Ruthènes, les Serbes, les Slovaques, les Slovènes et les Ukrainiens.

<sup>5</sup> Le Comité consultatif, lorsqu'il fera référence à une disposition spécifique de la législation hongroise ou citera directement des sources gouvernementales, utilisera le terme « nationalité ». Dans tous les autres contextes, en particulier lorsqu'il fera référence de manière générale aux droits des minorités, le Comité utilisera la terminologie de la Convention-cadre et emploiera le terme « minorité nationale ».

<sup>6</sup> L'article XXIX (1) de la Constitution dispose que « (...) Tout citoyen hongrois membre d'une nationalité a le droit d'exprimer et de préserver librement son identité. (...) »

<sup>7</sup> Le Président de l'Académie des sciences, dans la pratique, consulte l'Institut de recherche sur les minorités de l'Académie hongroise des sciences.

<sup>8</sup> Académie des sciences, Étude/Avis communiqué au parlement, juillet 2011.

<sup>9</sup> Académie des sciences, Lettre d'accompagnement du Président et [Étude/Avis communiqué au parlement](#) (en hongrois), décembre 2017 : « Selon les opinions prédominantes des historiens, des archéologues, des ethnographes et des linguistes, les Sicules sont considérés comme faisant partie de la nation hongroise moderne au sens ethno-culturel. En conséquence, l'Académie hongroise des sciences ne recommande pas officiellement de reconnaître les Sicules comme une nationalité en Hongrie. »

<sup>10</sup> Académie des sciences, Lettre d'accompagnement du Président et Étude/Avis communiqué au parlement, avril 2018 : « La communauté russe vivant en Hongrie ne satisfait pas pleinement aux conditions légales relatives à la reconnaissance des nationalités. Bien que les Russes vivant en Hongrie possèdent des institutions chargées de préserver leur langue et leur culture, il serait difficile de vérifier leur présence continue en tant que groupe ethnique établi pendant au moins 100 ans, car leur présence au cours du XX<sup>e</sup> siècle est davantage attribuable à diverses vagues migratoires. La présence continue, pendant 100 ans, du groupe ethnique russe en Hongrie ne peut pas être vérifiée ; par conséquent, l'Académie ne recommande pas la reconnaissance de la communauté russe en Hongrie en tant que groupe ethnique établi. »

<sup>11</sup> [Commentaire thématique n° 4](#) ; La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités ; le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphe 9 ; voir également l'arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Molla Sali c. Grèce*, requête n° 20452/14, paragraphe 157, 19 décembre 2018.

disposition. Dans ce contexte, « libre » renvoie à la décision, prise individuellement et en toute connaissance de cause, de se prévaloir de la protection de la Convention-cadre. Par conséquent, l'article 3 doit être applicable à tous, dans la mesure où toute personne doit avoir le droit de se reconnaître librement comme membre d'un groupe spécifique, ou de choisir de ne pas le faire. Quoi qu'il en soit, le choix de l'individu ne devrait pas être arbitraire, mais il doit être lié à des critères objectifs<sup>12</sup>. Le Comité consultatif s'est intentionnellement abstenu d'interpréter en quoi pouvaient consister ces critères objectifs, dans la mesure où il ressort clairement du rapport explicatif qu'ils ne doivent être évalués qu'à la lumière du choix subjectif de l'individu. Par conséquent, les critères objectifs n'ont pas donné lieu à une définition. La libre identification commence par la libre décision d'un individu qui doit, sauf justification du contraire, être la base de toute identification personnelle. Le Comité consultatif est d'avis que la libre identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi<sup>13</sup>.

35. Bien que les États parties disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre et qu'il n'appartienne pas au Comité consultatif de se prononcer sur la reconnaissance ou non d'un groupe particulier, il revient au Comité consultatif de vérifier si l'approche adoptée au regard du champ d'application n'est pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès effectif aux droits<sup>14</sup>. À cet égard, le Comité consultatif rappelle qu'il estime que, dans la mesure où seuls les articles 10.2, 11.3 et 14.2 de la Convention-cadre offrent des garanties spécifiques aux personnes résidant dans des régions traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, la durée de résidence dans le pays ne doit pas être considérée comme un facteur déterminant aux fins de l'application générale de la Convention-cadre. Il a, de plus, systématiquement déclaré que toute restriction temporelle devait être considérée avec souplesse et que le fait de traiter différemment des groupes similaires sur la seule base de leur durée de résidence sur le territoire pouvait être injuste<sup>15</sup>. Le Comité consultatif rappelle également que la classification d'une minorité en tant que groupe statique et homogène peut renforcer les stéréotypes et ne tient pas suffisamment compte de la grande diversité et des interconnexions qui existent au sein des groupes minoritaires, comme au sein de tous les groupes<sup>16</sup>. Le Comité consultatif souligne à cet égard que ni la Convention-cadre, ni le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ne considèrent l'homogénéité comme un facteur déterminant pour l'application des droits des minorités à un groupe particulier.

36. Le Comité consultatif rappelle en outre qu'il a toujours encouragé les autorités à adopter une approche ouverte et inclusive et à se demander article par article quels droits

devraient être garantis à qui. L'application des dispositions de la Convention-cadre à un groupe de personnes ne dépend pas nécessairement de sa reconnaissance officielle en tant que minorité nationale ou de l'existence d'un statut juridique spécifique en tant que groupe. Le Comité consultatif a toujours accueilli favorablement l'adoption d'une approche pragmatique élargissant de fait le champ d'application de la Convention-cadre<sup>17</sup>. Il attire en outre l'attention des autorités sur le fait que l'établissement d'une liste fermée de minorités nationales bénéficiant de la protection de la Convention-cadre n'est pas conforme au droit de libre identification individuelle.

37. En ce qui concerne la procédure de reconnaissance, le Comité consultatif relève que la loi impose le chiffre de 1 000 citoyens ayant le droit de voter et se déclarant membres de la minorité concernée. Il n'a reçu aucune plainte à cet égard, mais il continue toutefois de craindre que ce seuil n'empêche des groupes comptant moins de 1 000 citoyens d'engager une telle procédure, mais aussi qu'il exige que ces citoyens soient des adultes, puisqu'ils doivent « avoir le droit » de voter. Il redoute donc que ce seuil puisse constituer une discrimination fondée à la fois sur la taille du groupe demandant à être reconnu et sur l'âge moyen des personnes appartenant à ce groupe. Il constate en particulier une contradiction possible entre le seuil des 1 000 citoyens applicable à l'introduction d'une demande de reconnaissance et celui des 25 « personnes appartenant à la minorité nationale concernée » (et, comme l'indique le Comité consultatif, n'ayant pas nécessairement « le droit de voter ») requis pour convoquer l'élection d'une instance autonome locale conformément à l'article 56 de la loi relative aux droits des nationalités.

38. Le Comité consultatif relève en outre que la procédure actuelle prévue à l'article 148 n'est pas destinée en soi à reconnaître les personnes qui « s'identifient librement » comme appartenant à un groupe minoritaire, mais à « vérifier » qu'elles satisfont aux conditions légales requises à cet effet. Il prend note à cet égard de l'importance accordée dans cette procédure à l'Académie des sciences. Il observe que l'Académie n'a jamais rendu d'avis en faveur de la reconnaissance de l'un des 13 groupes, et que son avis a toujours été entériné de fait par les votes parlementaires ultérieurs. À cet égard, le Comité consultatif indique qu'une procédure de reconnaissance doit impliquer la participation active des personnes s'identifiant au groupe qui demande à être reconnu. Elle ne peut donc pas se fonder *in fine* sur la position/décision d'instituts de recherche ou d'institutions politiques. De même, la procédure ne peut pas avoir pour seule finalité de « vérifier » que des critères objectifs sont remplis. Comme on l'a rappelé précédemment, le Comité consultatif s'est toujours intentionnellement abstenu d'interpréter en quoi pouvaient consister ces critères objectifs puisqu'ils n'ont pas donné lieu à une définition. Dans ce contexte, la participation effective des personnes concernées est vivement encouragée, l'objectif étant de faire en sorte que

<sup>12</sup> Rapport explicatif de la Convention-cadre, paragraphe 35.

<sup>13</sup> [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphes 9-11.

<sup>14</sup> *Ibid.*, paragraphe 26.

<sup>15</sup> *Ibid.*, paragraphe 31.

<sup>16</sup> *Ibid.*, paragraphe 40.

<sup>17</sup> *Ibid.*, paragraphe 27.



la procédure de reconnaissance respecte le principe de libre identification et tienne pleinement compte du choix subjectif des personnes concernées.

39. Le Comité consultatif souligne que dans le contexte hongrois, la reconnaissance en tant que « nationalité » facilite dans une large mesure l'application d'un certain nombre de droits des minorités, comme ceux qui ont trait aux compétences des instances autonomes en lien avec la promotion de la culture, des droits linguistiques et de l'éducation. Le rôle des instances autonomes revêt également une importance particulière au regard de l'accès aux financements publics (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessous). Cette spécificité doit être dûment prise en compte lors de l'examen de la situation des personnes appartenant à un groupe minoritaire non reconnu. L'application de la loi relative aux droits des nationalités étant liée à une liste fermée de groupes reconnus, elle empêche ces personnes de bénéficier de fait de la plupart des dispositions de la Convention-cadre.

Le Comité consultatif observe avec satisfaction que les autorités hongroises ont, ces cinq dernières années, appuyé le fonctionnement, et la première phase de la rénovation, du Centre culturel de Bácska, et que les autorités présentent cet appui comme un moyen de soutenir les personnes appartenant à la communauté bunjevci. Le Comité consultatif souligne que l'ensemble des financements ont été apportés et gérés par l'instance autonome nationale croate et présume donc que ce soutien a été octroyé aux personnes s'identifiant comme étant croates et bunjevci. Il constate néanmoins que malgré sa recommandation précédente<sup>18</sup>, le statut des personnes ayant exprimé le souhait d'être identifiées comme des Bunjevci demeure inchangé. De plus, le Comité consultatif regrette que malgré les recommandations claires formulées par l'Académie des sciences dans son avis de 2011, il n'a pas été question d'élaborer des mécanismes démocratiques permettant de veiller à la promotion, à la protection et au développement des spécificités de l'identité bunjevci. Il estime que la même approche pourrait être envisagée pour d'autres groupes, ouvrant ainsi la voie – s'il y a lieu – à un dialogue plus institutionnalisé avec les groupes non reconnus et à une approche article par article plus pragmatique de la Convention-cadre.

40. Enfin, le Comité consultatif note avec regret que le critère de la citoyenneté a été maintenu, en dépit de ses recommandations précédentes<sup>19</sup>.

41. Le Comité consultatif demande fermement aux autorités de privilégier une approche souple, ouverte et constructive au regard du champ d'application de la Convention-cadre. À cet égard, les autorités sont encouragées à établir un dialogue régulier avec les personnes ayant exprimé un intérêt pour la protection garantie par la Convention-cadre.

42. Le Comité consultatif engage en particulier les autorités à intensifier leur dialogue avec les personnes qui ont dit

souhaiter être reconnues en tant que « nationalités, en particulier les Bunjevci, et d'envisager d'élaborer des mécanismes démocratiques permettant de veiller à la promotion, à la protection et au développement de fait des éléments de leur identité.

43. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles examinent les conditions requises pour entamer une procédure de reconnaissance et, en particulier, qu'elles interprètent avec plus de souplesse ou envisagent de supprimer le seuil des 1 000 citoyens ayant le droit de voter et d'être élus, lequel est fixé à l'article 148 (3) de la loi relative aux droits des nationalités.

44. Le Comité consultatif appelle les autorités à examiner, en consultation avec les intéressés, la possibilité d'inclure des personnes appartenant à des groupes qui ne bénéficient pas actuellement de la protection offerte par la loi relative aux droits des nationalités dans le champ d'application de la Convention-cadre, en particulier pour ce qui est de leurs droits linguistiques et culturels. Les autorités devraient envisager d'appliquer une approche pragmatique, article par article, pour déterminer quels droits devraient être garantis à qui, afin d'assurer une mise en œuvre effective de la Convention-cadre.

### Collecte de données (article 3)

45. Le dernier recensement démographique a eu lieu en octobre 2011<sup>20</sup>. L'Office central de statistique a réalisé un micro-recensement en octobre et novembre 2016, fondé sur un échantillon de 10 % de la population<sup>21</sup>. Pour permettre des comparaisons, la méthodologie du recensement de 2011 a été utilisée. Il en résulte que 623 974 personnes se sont identifiées à une minorité nationale. Les questions portant sur la nationalité et sur les langues n'étaient pas obligatoires et permettaient des réponses multiples et, par conséquent, des appartenances multiples. Le prochain recensement devrait se tenir en mai 2021, et les préparatifs ont commencé en 2019, en coopération avec les représentants des instances autonomes des minorités nationales. À l'inverse de 2011, les agents recenseurs traiteront les données en résultant de façon numérique à l'aide de tablettes ou d'ordinateurs.

46. Les représentants des minorités nationales ont partagé plusieurs préoccupations avec le Comité consultatif en amont du recensement de la population de 2021. Premièrement, pour éviter les lacunes observées en 2011, il faudrait rappeler aux agents recenseurs que toutes les questions doivent être posées, même si elles ne sont pas toutes obligatoires. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, certaines questions facultatives n'ont pas été posées – en particulier celles sur l'appartenance ethnique – parce qu'elles étaient « facultatives ». Deuxièmement, les représentants des instances autonomes ont fait part de leurs préoccupations quant à l'anonymat du recensement de 2021 car, contrairement à ce qui s'était produit en 2011, il sera demandé aux personnes interrogées de donner leur

<sup>18</sup> [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 20.

<sup>19</sup> Ibid., paragraphe 22 ; voir également [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphes 29-30, ou Commission de Venise, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001 et Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales, CDL(2011)018.

<sup>20</sup> Le Comité consultatif a déjà fait part de son avis sur le recensement de 2011 dans son [quatrième Avis sur la Hongrie](#), paragraphes 28-35.

<sup>21</sup> [Rapport étatique](#), pp. 7-8.

nom. Troisièmement, les représentants des minorités nationales ont réitéré leur souhait que davantage d'informations soient rendues publiques sur l'objet et les résultats du recensement, notamment parce que, comme l'exige l'article 56 de la loi relative aux droits des nationalités, les élections concernant les instances autonomes locales des minorités peuvent se tenir uniquement si 30 personnes s'identifient comme appartenant à une minorité donnée dans le précédent recensement démographique.

47. Certains représentants de la communauté bunjevci se sont dit déçus que les questionnaires remplis par les personnes appartenant à cette communauté n'aient pas été comptabilisés séparément et aient été regroupés avec ceux qui avaient été remplis par les personnes appartenant à la minorité croate. Ils ont donc réitéré leur souhait d'être considérés comme une communauté distincte, conformément au principe de libre identification.

48. Le Comité consultatif rappelle que dans les pays où des données sur l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse sont collectées dans le cadre d'opérations générales de recensement de la population, ces recensements doivent être organisés et réalisés conformément aux principes internationaux reconnus, et notamment aux normes relatives à la protection des données à caractère personnel<sup>22</sup>. Il découle également du droit de libre identification que toute participation à une opération de collecte de données portant sur l'origine ethnique des personnes concernées doit être volontaire. En particulier, aucune inférence automatique ne doit être faite à partir d'une indication particulière (par exemple la langue utilisée) pour en déduire une autre indication (par exemple l'origine ethnique) et aucune supposition concernant l'appartenance linguistique, religieuse ou ethnique ne doit être fondée sur le nom ou d'autres caractéristiques d'une personne<sup>23</sup>. Le Comité consultatif a, par conséquent, systématiquement encouragé les États parties à faire en sorte que toutes les informations sur la méthodologie et l'objectif de la collecte de données soient disponibles dans les langues des minorités nationales, et à associer les personnes appartenant à des minorités nationales à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, notamment dans les régions où des minorités nationales résident en nombre substantiel<sup>24</sup>. Ce processus d'information devrait porter sur l'importance et sur l'utilité de la collecte de données concernant la composition ethnique de la population, ainsi que des garanties nationales et des normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel.

49. Le Comité consultatif rappelle en outre que le choix d'un individu de se reconnaître comme membre d'un groupe spécifique, ou de ne pas le faire, ne devrait pas être arbitraire, mais lié à des critères objectifs. Aux fins de l'enregistrement officiel d'une identification librement choisie, il peut parfois être demandé de l'étayer par les critères appliqués ; cependant, une identité minoritaire ne doit pas être imposée de l'extérieur. La libre identification

commence par la libre décision d'un individu qui doit être la base de toute identification personnelle, sauf justification du contraire. Le Comité consultatif rappelle également que le droit de libre identification comprend le droit de choisir dans quelles situations s'identifier en tant que personne appartenant à une minorité nationale et dans quelles situations ne pas le faire<sup>25</sup>.

50. Dans ce contexte et en ce qui concerne le recensement de 2021, le Comité consultatif salue la position des autorités compétentes, qui jugent essentiel de travailler en étroite coopération avec les représentants des instances autonomes des minorités nationales. Le Comité consultatif estime qu'il est important pour les minorités nationales de faire partie intégrante non seulement du processus de préparation, mais aussi de l'exercice et par conséquent d'être représentées en nombre parmi les agents recenseurs. Cet aspect revêt une importance particulière lorsqu'il est établi qu'une minorité donnée est, traditionnellement, peu encline à s'identifier publiquement, comme c'est le cas des Roms. S'il souligne la qualité de la méthodologie employée dans le recensement hongrois, en particulier la possibilité d'une appartenance multiple et le recours à des questions ouvertes qui constituent des aspects essentiels du respect du principe de libre identification, le Comité consultatif restera néanmoins attentif à la qualité de la formation dispensée aux agents recenseurs, notamment en ce qui concerne les questions liées à l'appartenance ethnique et à la langue. Une attention accrue pourrait ainsi être accordée à la traduction des documents d'information sur le recensement dans des langues minoritaires.

51. Dans le cas des personnes qui s'identifient librement comme des Bunjevci, il importe de noter également que leur demande de reconnaissance a été rejetée (Voir *Champ d'application*), mais aussi qu'aucune suite n'a été donnée à leur demande de ne pas être comptabilisées ni enregistrées en tant que Croates. À cet égard, le Comité consultatif est d'avis que les questionnaires et la méthodologie devraient être modifiés dès que possible, que les Bunjevci aient fait ou non l'objet d'une reconnaissance officielle. En particulier, le Comité consultatif estime que les statistiques officielles devraient tenir compte des demandes des personnes qui s'identifient librement comme des Bunjevci, y compris en offrant la possibilité de mentionner des appartenances multiples. Il espère que les mesures nécessaires seront prises pendant la préparation et l'organisation du recensement de 2021 conformément aux obligations internationales de la Hongrie, et notamment au principe de libre identification.

52. Le Comité consultatif appelle une nouvelle fois les autorités à mener, en coopération avec les représentants des minorités, des activités de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités nationales bien avant le recensement de 2021, afin que les personnes concernées puissent donner une réponse libre et éclairée aux questions relatives à leur appartenance et à leurs langues minoritaires.

<sup>22</sup> Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève, 2015, p. 166, paragraphes 701-703.

<sup>23</sup> [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphe 15.

<sup>24</sup> Ibid., paragraphe 17.

<sup>25</sup> Ibid., paragraphes 9-11.

53. Le Comité consultatif encourage les autorités à associer les personnes appartenant aux minorités nationales à l'opération de recensement de 2021 en qualité d'agents recenseurs, notamment dans les régions où les personnes appartenant aux minorités vivent traditionnellement ou en nombre substantiel, et à faire en sorte que les agents recenseurs soient parfaitement au fait des exigences propres aux questions liées à l'identité nationale et ethnique et à la connaissance et/ou l'emploi des langues.

54. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à respecter le droit de libre identification de certaines personnes qui s'identifient uniquement à la communauté bunjevci et à ne pas les intégrer dans un autre groupe auquel elles refusent de s'identifier librement.

### Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

55. Le cadre juridique de lutte contre la discrimination demeure inchangé depuis la précédente période de suivi<sup>26</sup>. La loi CXXV de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances interdit la discrimination directe et indirecte en se fondant sur une liste non limitative de « caractéristiques protégées » (motifs), dont « l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique ».

56. Le mandat de l'AET demeure également inchangé<sup>27</sup>. Pendant la période de suivi, aucune demande n'a été déposée et aucune enquête menée en lien avec des langues minoritaires. Au total, 126 plaintes ont été déposées par des Roms pour des cas présumés de discrimination fondée sur « l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique »<sup>28</sup>. L'AET a estimé qu'il y avait eu violation de la loi dans 80 affaires, et discrimination dans 20 d'entre elles, et 14 affaires ont été réglées par les parties. Les plaintes concernaient principalement des employeurs privés, des employeurs publics, des prestataires de services privés et publics, des prestataires de services de santé et des établissements d'enseignement (Voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, et *Accès effectif aux soins de santé pour les Roms*, ci-dessous). Seuls 5 % des procédures ont été engagés en vertu des pouvoirs d'*actio popularis* ou *ex officio* de l'AET.

57. Le Comité consultatif a également été informé des ressources limitées mises à la disposition de l'AET pour mener ses enquêtes : huit juristes étaient chargés de traiter 1 000 plaintes par an, et deux d'entre eux remplissaient

également des fonctions de gestion. En raison de sa grille salariale actuelle, l'AET peine à recruter du personnel supplémentaire, alors que trois recrutements étaient prévus dans le budget 2019. L'AET est également limitée dans sa capacité de lancer des campagnes de sensibilisation dans les médias nationaux, car elle dispose d'un budget de communication restreint.

58. Les représentants des minorités nationales étaient dans l'ensemble au fait de la possibilité d'adresser des plaintes à l'AET. Dans une affaire importante, l'AET a estimé que l'hôpital de Miskolc avait porté atteinte à la dignité et au droit à l'égalité de traitement de la requérante en raison de son appartenance ethnique. Une Rom a subi harcèlement verbal et discrimination de la part du personnel hospitalier lors de son accouchement<sup>29</sup>. Toutefois, plusieurs interlocuteurs au sein de la population rom ont remis en cause la finalité même de l'utilisation de ce moyen de recours, et déclaré que l'AET était incapable de remédier vraiment à la discrimination structurelle dont ils sont victimes, car elle ne peut ordonner de réparation. Selon l'enquête de 2017<sup>30</sup>, une majorité de Roms ne se plaignent d'aucun cas de discrimination sur leur lieu de travail (59 %) ou dans leurs relations avec l'administration et les services publics (56 %) car « rien ne se passera ou ne changera s'ils se manifestent ». Seuls 6 % des victimes roms ont signalé la toute dernière discrimination exercée à leur encontre<sup>31</sup>.

59. Le mandat du Commissaire adjoint aux droits fondamentaux chargé de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie (ci-après « le Commissaire adjoint ») demeure également inchangé depuis l'adoption de l'avis précédent<sup>32</sup>. Le Commissaire adjoint n'est pas habilité à ouvrir des enquêtes ni à prendre des mesures. S'il propose au Commissaire aux droits fondamentaux d'agir *ex officio* ou de saisir la Cour constitutionnelle, le Commissaire est tenu d'agir en conséquence ou d'informer le parlement, dans son rapport annuel, des raisons motivant son refus<sup>33</sup>.

60. Les acteurs et les organisations de la société civile continuent d'exprimer des préoccupations au sujet du mandat limité du Commissaire adjoint, notamment au regard des enquêtes *ex officio*<sup>34</sup>. Selon certains interlocuteurs du Comité consultatif, le délai de réponse à leurs demandes d'intervention dans une situation particulière est long.

61. Le Comité consultatif se déclare vivement préoccupé par la capacité de l'AET de s'acquitter de son mandat avec

<sup>26</sup> [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 36-38.

<sup>27</sup> *Ibid.*, paragraphe 38.

<sup>28</sup> [Rapport étatique](#), p. 44 ; 0,2 % seulement des plaintes adressées à l'AET invoquant « l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique » est déposée par des personnes appartenant à d'autres minorités que les Roms.

<sup>29</sup> Autorité pour l'égalité de traitement, [KR c. Hôpital comital de Miskolc](#), décision du 15 décembre 2016 (en hongrois seulement). Voir Réseau-DESC, [Hungary upholds Romani women's right to equality in health institutions](#), qui contient un commentaire à ce sujet.

<sup>30</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination](#), 2017.

<sup>31</sup> Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, [Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination, Principaux résultats](#) (en anglais), p. 44.

<sup>32</sup> [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 44.

<sup>33</sup> Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux de la Hongrie, [Synergies of National and International Protection of Minorities Living in Hungary](#), 2019, p. 20 ; [loi CXI de 2011 relative au Commissaire aux droits fondamentaux](#) (en anglais), paragraphe 3, article (2).

<sup>34</sup> [Stating the Obvious. Rebutting the Hungarian Government's response to the Reasoned Proposal in the Article 7 procedure against Hungary – A reaction paper by NGOs](#) (Amnesty International, Comité Helsinki hongrois, Alliance LGBT hongroise, Mertek Media Monitor, Union hongroise des libertés civiles, Transparency International Hongrie), 18 octobre 2019, p. 11.

ses effectifs et ses ressources de communication actuelles. Le Comité consultatif prend note, avec une inquiétude particulière, du nombre de plaintes déposées auprès de l'AET par rapport au nombre de cas de discrimination à l'encontre des Roms cités dans les rapports des autorités publiques et des organisations de la société civile, notamment en ce qui concerne le logement, l'emploi, l'accès aux soins de santé et l'éducation (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, *Accès effectif à l'emploi pour les Roms*, *Conditions de logement des Roms* et *Accès effectif aux soins de santé pour les Roms*, ci-dessous).

62. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le cadre juridique de lutte contre la discrimination est jugé globalement satisfaisant<sup>35</sup>. Il regrette néanmoins que ses précédentes recommandations concernant le mandat du Commissaire adjoint n'aient pas été mises en œuvre. Cela continue de limiter inutilement la capacité du Commissaire adjoint d'enquêter sur des affaires de sa propre initiative et il arrive que les personnes sollicitant son intervention peinent à le comprendre. Le Comité consultatif insiste donc sur la nécessité de préserver la capacité de sensibilisation du Bureau du Commissaire adjoint, afin de continuer d'informer toutes les personnes concernées sur son mandat.

63. Le Comité consultatif demande aux autorités de renforcer les ressources de communication et les effectifs de l'Autorité pour l'égalité de traitement, afin de lui donner les moyens de faire connaître efficacement son mandat, notamment auprès des personnes les plus vulnérables appartenant aux minorités nationales, et de mettre efficacement à profit son pouvoir d'enquêter, y compris *ex officio*, sur les cas présumés de discrimination.

64. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités d'habiliter le Commissaire adjoint aux droits fondamentaux chargé de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie à entreprendre et à mener des enquêtes en toute indépendance et de sa propre initiative et à proposer au Commissaire des voies de recours particulières et générales.

### Préservation et développement de la culture (article 5)

65. La Loi fondamentale de la Hongrie dispose que « Les minorités ethniques vivant en Hongrie ont droit au développement de leur propre culture (...) »<sup>36</sup>. La loi relative aux droits des nationalités garantit en outre le droit collectif des nationalités « de préserver et développer leurs traditions historiques (...) et de promouvoir et enrichir leur culture matérielle et spirituelle »<sup>37</sup>. Cette loi contient plusieurs références au concept d'« autonomie culturelle »,

qu'elle définit comme « un droit collectif des nationalités consacré par l'indépendance de la totalité des institutions et des instances autonomes des nationalités en vertu de la présente loi à travers sa mise en œuvre par les communautés des nationalités au moyen de l'auto-gouvernance »<sup>38</sup>.

66. Conformément à la loi de finances, les fonds alloués à la préservation et au développement des cultures des minorités sont inscrits au budget du ministère des Ressources humaines, et leur transfert aux nationalités est régi par un décret gouvernemental<sup>39</sup>. D'autres institutions soutiennent des projets culturels, en particulier l'Institut hongrois de la culture. Néanmoins, depuis janvier 2017, ses compétences au regard de la culture des communautés au niveau comital et national ont été transférées à l'institut NMI Művelődési Intézet Nkft., dont le capital est détenu par la Fondation pour l'éducation des adultes qui a son siège à Lakitelek, aux termes d'un contrat de service public<sup>40</sup> qui prévoit la publication d'un rapport annuel rendant compte de l'exercice de sa mission publique.

67. En application du principe d'autonomie culturelle, les instances autonomes des nationalités (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessous) jouent un rôle majeur dans les projets culturels concernant les minorités. Dans ce contexte, elles ont pris le contrôle de plusieurs institutions culturelles, dont les aides et le fonctionnement sont financés par le ministère des Ressources humaines. Cette source de financement a doublé au cours de la dernière période de suivi (passant de 611 millions HUF en 2014 à 1 220 millions HUF en 2018)<sup>41</sup>, ce qui représente une hausse substantielle pour chaque instance autonome nationale. Des financements sont également apportés par des particuliers par l'intermédiaire d'appels d'offres, via des programmes comme les *Aides en faveur des nationalités ou Soutenir les institutions des nationalités en matière d'investissement, de reconstruction et de participation aux appels d'offres*. De plus, les instances autonomes comitales et locales peuvent bénéficier de financements destinés à leur fonctionnement et à des tâches précises, et notamment à des initiatives culturelles.

68. Le Comité consultatif rappelle que les minorités nationales, par l'entremise de leurs représentants, devraient également participer activement au processus d'allocation des aides publiques à leurs initiatives culturelles. D'autre part, lorsque des institutions spécifiques sont en place pour acheminer ces aides, les personnes appartenant à des minorités nationales devraient y être représentées de manière adéquate et associées à la prise des décisions<sup>42</sup>.

<sup>35</sup> [Rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#), adopté le 19 mars 2015, paragraphes 15-17, moyennant une réserve concernant la discrimination par association.

<sup>36</sup> [Loi fondamentale](#) (en anglais), article XXIX (1).

<sup>37</sup> [Loi CLXXIX relative aux droits des nationalités](#) (en anglais), article 17 b).

<sup>38</sup> [Loi CLXXIX relative aux droits des nationalités](#), article 2(3).

<sup>39</sup> Décret gouvernemental n° 428/2012, voir le rapport étatique, p. 71.

<sup>40</sup> [Rapport étatique](#), p. 50.

<sup>41</sup> Soit de 1 835 000 € en 2014 à 3 663 000 € en 2018.

<sup>42</sup> [Commentaire thématique n° 2](#). La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 66.

69. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le niveau de financement des activités culturelles concernant les minorités a continué de progresser au cours de la dernière période de suivi et que les financements publics ont même doublé dans la loi de finances. Le Comité consultatif se félicite de cette évolution, sachant que la préservation et le développement de la culture et de l'éducation constituent une compétence essentielle des instances autonomes au niveau national, comital et local.

70. Le Comité consultatif observe en outre que les minorités sont représentées dans les musées nationaux, comme le Musée ethnographique hongrois en plein air, et qu'elles possèdent leurs propres musées grâce à des financements publics, notamment<sup>43</sup>. Ces musées accueillent d'importantes collections sur les modes de vie des communautés minoritaires concernées. Les théâtres des nationalités constituent également un aspect remarquable de la vie culturelle des minorités et le Comité consultatif se félicite qu'ils bénéficient d'une source de financement spécifique<sup>44</sup>. Il prend note d'autres initiatives positives comme la publication, par les Archives nationales hongroises, d'un ouvrage sur l'histoire des minorités nationales en Hongrie, ainsi que de l'ouverture d'une exposition à ce sujet<sup>45</sup>.

71. Le Comité consultatif relève que la Commission parlementaire des nationalités vivant en Hongrie peut soumettre des propositions de modification de la loi de finances, et donc influencer sur la prise des décisions concernant le financement des projets culturels des minorités nationales. Pour ce qui est des aides financières reçues par l'intermédiaire de procédures d'appel d'offres, il observe en outre que la Commission d'aide aux nationalités – composée aux deux tiers de représentants des minorités nationales – est habilitée à soumettre des propositions aux autorités compétentes au sujet de la distribution des financements pendant l'évaluation des appels d'offres respectifs<sup>46</sup>.

72. Le Comité consultatif se réjouit de la progression continue du niveau de financement des activités culturelles au cours des cinq dernières années et encourage les autorités à poursuivre leurs efforts à cet égard.

73. Le Comité consultatif appelle les autorités à s'assurer que les personnes appartenant à toutes les minorités nationales sont associées à la prise des décisions relatives à la planification et à l'allocation des financements destinés à soutenir leurs activités culturelles.

## Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel (article 6)

74. Le rapport étatique<sup>47</sup> fait brièvement référence à la reconnaissance générale, par l'État, du droit des nationalités « d'exprimer leur opinion librement dans leur langue maternelle » et d'assurer « l'accès de la communauté des nationalités aux grands médias ». Il indique également que le budget général prévoit aussi des ressources financières pour la publication de journaux dans des langues minoritaires et la promotion des cultures et des identités des minorités, grâce notamment à la chaîne MR4. Le rapport étatique signale que ces programmes visent à préserver la cohésion de chaque nationalité, mais aussi à « s'atteler aux questions de l'attachement à la nation de la majorité et de l'intégration dans la vie quotidienne d'une façon diversifiée ». Le rapport étatique<sup>48</sup> cite également le programme de camp pour enfants ukrainiens du lac de Velence, destiné à aider les enfants ayant souffert de la guerre.

75. La Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie (2011-2020)<sup>49</sup> insiste sur la nécessité d'un changement de mentalité au sein de la population majoritaire afin de lutter contre l'exclusion des Roms, et notamment d'une rupture avec les stéréotypes en intensifiant les échanges entre la majorité et les Roms<sup>50</sup>. Toutefois, le rapport étatique ne mentionne aucune activité spécifique à cet égard.

76. L'AET a mis au point un certain nombre d'outils et de supports de communication afin de promouvoir des mesures anti-discrimination, et donc la tolérance, dans l'ensemble du pays. Sa communication vise les responsables de la mise en œuvre des mesures, ainsi que les acteurs du marché et les représentants des milieux universitaires. L'AET s'adresse également au grand public à l'aide de différents moyens modernes, comme des publicités et des brochures d'information destinées aux spectateurs de concerts et de films et aux utilisateurs en ligne. Elle a aussi élaboré un programme de formation portant sur la loi et les procédures de lutte contre la discrimination, qui est désormais intégré dans celui de l'administration publique, ainsi que dans l'enseignement supérieur<sup>51</sup>.

77. Le Commissaire adjoint favorise la tolérance et le dialogue par ses efforts de communication quotidiens envers les minorités et la société majoritaire, notamment par sa présence dans les médias et sa participation à des conférences et à des activités culturelles. L'institution a en

<sup>43</sup> [Rapport étatique](#), pp. 50-51.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 51-52.

<sup>45</sup> Archives nationales hongroises, [Publication de « Qui sommes-nous ? Les nationalités en Hongrie »](#) (en hongrois), janvier 2020.

<sup>46</sup> Document soumis par les autorités au Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, janvier 2020.

<sup>47</sup> [Rapport étatique](#), p. 54.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>49</sup> Cette Stratégie correspond à une prescription de la Commission européenne, dans le contexte du cadre de l'UE pour l'intégration des Roms en Europe.

<sup>50</sup> Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2014-2020, pp. 7 et 106.

<sup>51</sup> Autorité pour l'égalité de traitement, [Report on the activity of the Equal Treatment Authority in 2018 and on the experiences gathered in the context of applying Act CXXV of 2003 on Equal Treatment and the Promotion of Equal Opportunities](#) (en hongrois et en anglais), 2019, pp. 53-65.

particulier soutenu la campagne du Conseil de l'Europe contre le discours de haine<sup>52</sup>.

78. Dans plusieurs études récentes, les chercheurs ont indiqué que l'opinion publique sur les minorités était généralement négative : en 2018, 72 % des personnes interrogées avaient une opinion défavorable des musulmans, 64 % des Roms et 32 % des juifs<sup>53</sup> (contre 43 %, 48 % et 16 % respectivement, en moyenne, dans l'UE)<sup>54</sup>. En 2014, 18 % des Hongrois estimaient que l'immigration était l'un des problèmes les plus pressants pour l'Union européenne ; ils étaient 56 % à être de cet avis en 2018<sup>55</sup>.

79. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6 de la Convention-cadre s'applique explicitement à toutes les personnes vivant sur le territoire des États parties.<sup>56</sup> Sa protection comprend des mesures efficaces visant à favoriser le respect et la compréhension mutuels, et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Le Comité consultatif a systématiquement souligné qu'il faisait une application large de l'article 6, considérant que le manque de respect ou les mauvais traitements que pouvaient subir des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés ou toute autre personne jugée, pour quelque raison que ce soit, différente de la population majoritaire, étaient susceptibles d'engendrer un climat de peur généralisée. Cela pourrait persuader les personnes appartenant à des minorités de s'efforcer de ressembler à la majorité plutôt que de chercher à exercer activement leurs droits<sup>57</sup>.

80. Le Comité consultatif rappelle en outre que les travaux qu'il mène au titre de l'article 6 sont fondés sur la reconnaissance et l'appréciation des bienfaits du dialogue interculturel et du multilinguisme pour promouvoir la tolérance et le respect de la diversité dans les sociétés. Les politiques nationales doivent donc s'assurer que toutes les langues et cultures des minorités nationales qui existent dans une société sont présentes de manière audible et visible dans le domaine public, afin que chacun soit conscient de la diversité de la société et se reconnaisse comme en faisant partie intégrante<sup>58</sup>.

81. Le Comité consultatif note d'emblée le caractère limité des informations communiquées par les autorités dans le rapport étatique au sujet des mesures possibles prises pour favoriser le dialogue interculturel et le respect et la compréhension mutuels, malgré les demandes du Comité consultatif. Tout en notant avec satisfaction que la Stratégie

nationale d'inclusion sociale de la Hongrie reconnaît la nécessité d'associer la majorité aux politiques d'inclusion, le Comité consultatif regrette l'absence de signalement de mesures concrètes en ce sens. D'un point de vue général, le Comité consultatif ne peut que souligner l'ambiguïté existant entre, d'une part, un cadre institutionnel et juridique relativement unique qui reconnaît que les minorités font partie intégrante de la société hongroise (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessous) et, d'autre part, un discours public prédominant qui laisse très peu de place à l'expression de la diversité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, voire dénigre toutes les vertus de cette diversité<sup>59</sup>.

82. La plupart des interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux minorités nationales ont déclaré ne pas utiliser leur langue minoritaire en public mais, pour ceux qui la maîtrisent encore suffisamment bien, l'employer uniquement lorsqu'ils sont entourés de membres de leur communauté. Le Comité consultatif relève aussi avec inquiétude l'absence de langues minoritaires dans la sphère publique. Ces langues sont très rarement employées dans les relations avec les autorités administratives (voir *Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives*, ci-dessous) et sont notamment inexistantes dans la rue (voir *Utilisation des noms et de la signalisation bilingue*, ci-dessous) y compris dans les régions traditionnellement habitées par des personnes appartenant aux minorités nationales ou dans lesquelles elles vivent en nombre substantiel. Cette absence semble être moins le résultat d'obstacles juridiques que la conséquence de la saturation de l'espace public par la culture majoritaire.

83. Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'environnement social et politique en Hongrie est de moins en moins propice au respect et à la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire hongrois, quelle que soit l'identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse de ces personnes, comme le montrent de récents travaux de recherche. Les tentatives déclarées des partis d'extrême droite et antisémites de revoir leur positionnement politique ne suffisent pas pour faire disparaître un climat conspirationniste et xénophobe<sup>60</sup>. La réhabilitation des dirigeants ayant participé à la perpétration de l'Holocauste est une source de grande préoccupation pour le Comité consultatif<sup>61</sup>.

84. Le Comité consultatif regrette en outre que des secteurs où la tolérance et les échanges positifs devraient prévaloir,

<sup>52</sup> Commission des droits fondamentaux, [Report on the Activities of the Commissioner for Fundamental Rights and his Deputies](#), 2018, p. 43.

<sup>53</sup> Les études font notamment apparaître un pourcentage important (23 %) d'« antisémitisme extrême » en Hongrie, voir Institut Tom Lantos, *Modern Antisemitism in the Visegrád Countries*, 2017, p. 54.

<sup>54</sup> Pew Research Center (Dorothy Manevich), [Hungary Less tolerant of Refugees, Minorities than Other EU Nations](#), décembre 2016.

<sup>55</sup> Commission européenne, [Eurobaromètre Standard 82](#), automne 2014, p. 16 ; et [Eurobaromètre Standard 89](#), printemps 2018, p. 7.

<sup>56</sup> [Rapport explicatif](#) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 48.

<sup>57</sup> [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphes 51-52.

<sup>58</sup> *Ibid.*, paragraphe 61.

<sup>59</sup> [Discours](#) prononcé par le premier ministre, Viktor Orbán, à la 29<sup>e</sup> édition de l'Université ouverte d'été et camp d'étudiants de Bálványos, à Băile Tușnad/Tusványos (Roumanie), 28 juillet 2018.

<sup>60</sup> Foreign policy, [How Hungary's Far-Right Extremists Became Warm and Fuzzy](#), 6 avril 2018.

<sup>61</sup> United States Holocaust Memorial Museum, [Museum Condemns Attempts to Rehabilitate Hungarian Fascist Leader](#), 28 juin 2017 ; voir également, le BIDDH de l'OSCE, [Intervention about anti-Semitism in Europe and Hungary by the Federation of Jewish Communities in Hungary](#), 30 septembre 2015.

comme les événements sportifs, constituent malheureusement des tremplins pour des cas répétés de discours de haine, de racisme ou d'intolérance<sup>62</sup>, qui suscitent des réactions limitées de la part des autorités compétentes<sup>63</sup>. À cet égard, le Comité consultatif estime qu'il importe tout particulièrement de tenir compte du rôle que peuvent jouer les médias – comme le soulignent les chercheurs<sup>64</sup> – pour promouvoir de façon positive l'inclusion sociale des groupes et des cultures minoritaires ou dépeindre de manière négative les différences ethniques ou culturelles.

85. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif craint fortement que l'absence de volonté politique claire et univoque de promouvoir la diversité, et notamment les cultures et les identités des minorités, dans chaque aspect de la vie publique, ne conduise à une assimilation culturelle et linguistique irréversible des personnes appartenant à ces minorités. Dans la même veine, les fondements des dispositions de l'article 6 de la Convention-cadre sont contestés par la rhétorique anti-immigration récurrente qui présente les demandeurs d'asile, en particulier ceux qui sont de confession musulmane<sup>65</sup>, et les migrants économiques étrangers comme des menaces pour la souveraineté hongroise<sup>66</sup> ; le discours public répétitif qui présente les Roms comme un fardeau pour le pays<sup>67</sup> ; et les critiques publiques continues formulées par des responsables politiques de haut rang ou de hauts fonctionnaires contre les organisations de la société civile qui défendent les droits de l'homme et leur stigmatisation dans les médias<sup>68</sup>.

86. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à prendre toutes les mesures possibles pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire de la Hongrie. Il exhorte également les autorités à créer les conditions nécessaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exprimer leur culture et leur identité en privé et en public, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport et des médias.

87. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à rejeter fermement et à condamner d'urgence tous propos racistes et intolérants dans la sphère publique, en particulier dans le discours politique et les médias.

### Protection contre les menaces, les infractions motivées par la haine et le discours de haine (article 6)

88. La plupart des dispositions applicables de la législation hongroise demeurent inchangées depuis la dernière période de suivi<sup>69</sup>. Le nouveau Code civil a été modifié pour permettre à tout membre d'une communauté (minoritaire ou majoritaire) d'intenter une action en justice dans les 30 jours suivant une déclaration injurieuse ou malveillante faite en public et interprétée comme une tentative de ternir la réputation de la communauté concernée<sup>70</sup>. L'article 332 du Code pénal, qui attribue la qualification pénale à l'« incitation à la haine » à l'égard d'une communauté, a également été modifié en octobre 2016 afin de faire expressément référence non seulement à la « haine » mais aussi à l'« incitation à la violence », et cela peut désormais s'appliquer à « un membre d'un groupe » et pas uniquement à « un groupe ». Les infractions à caractère violent commises à l'encontre d'un membre d'un groupe sont également incriminées par l'article 216 du Code pénal. Depuis juillet 2018, les dispositions relatives aux infractions en ligne motivées par la haine permettent également d'ordonner que les données en ligne nécessaires soient rendues temporairement inaccessibles<sup>71</sup>.

89. Selon le ministère de l'Intérieur, le nombre de procédures relatives à des cas de discours de haine et d'infraction motivée par la haine a baissé régulièrement entre 2014 et 2018, à l'exception de celui des cas d'« incitation à la haine à l'égard d'une communauté », qui est resté stable<sup>72</sup>. Le nombre d'« infractions enregistrées » a aussi reculé sans interruption, tombant ainsi de 67 en 2014 à 16 en 2018 pour les discours de haine, et de 48 en 2014 à 30 en 2018 pour les infractions motivées par la haine. La même tendance a été observée pour le nombre des poursuites, qui est tombé de 45 en 2014 à 18 en 2018,

<sup>62</sup> L'Équipe, [Un match à huis clos pour la Hongrie, la Slovaquie et la Roumanie](#), 23 septembre 2019 ; ESPN, [Hungary, Slovakia get stadium bans for racism](#), 23 septembre 2019. Voir également, un cas de racisme dans le championnat de handball féminin, L'Équipe, Gnosiansi Niombla victime de cris racistes lors d'un match en Hongrie, 15 janvier 2020.

<sup>63</sup> Hungary Today, [Football Association Head Calls on Fans Not to Chant Racist Abuse](#), 8 novembre 2019.

<sup>64</sup> Voir, par exemple, Lidia Balogh, *Supposed Ways of Allusion to Ethnicity and Social Status in the Crime News Released by the Police*, in Finszter G., Sabjanics I. (éditeurs), *Security challenges in the 21st century*, Dialóg Campus Kiadó, 2018, pp. 727-736 ; voir également Vera Messing et Gábor Bernáth, [Disempowered by the media: causes and consequences of the lack of media voice of Roma communities](#), in *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 2017, pp. 650-667.

<sup>65</sup> SETA, [European Islamophobia Report 2017](#), p. 320.

<sup>66</sup> Voir, entre autres, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, Report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019, paragraphes 34-36, et paragraphes 71-74.

<sup>67</sup> Centre européen pour les droits des Roms, [10 things they said about Roma in Hungary](#), octobre 2015 ; voir également EUobserver, [Hungary links Roma to jihadists in Syria](#), octobre 2015.

<sup>68</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, Report following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019, paragraphes 34-36.

<sup>69</sup> [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 97-98.

<sup>70</sup> [Rapport étatique](#), p. 24. L'article 2:54 du nouveau Code civil est entré en vigueur le 15 mars 2014.

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>72</sup> Le nombre de procédures liées à des discours de haine (négarion publique des crimes des systèmes national-socialiste ou communiste, incitation à la haine à l'égard d'une communauté et utilisation d'un symbole totalitaire, notamment) est tombé de 123 en 2014 à 101 en 2015, 86 en 2016, 87 en 2017 et 71 en 2018 (source : Ministère de l'Intérieur, Document soumis au Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, janvier 2020). Toutefois, 29 procédures ont été introduites en 2014 pour « incitation à la haine à l'égard d'une communauté », contre 34 en 2015, 31 en 2016, 19 en 2017 et 31 en 2018.

même si les poursuites engagées pour des infractions motivées par la haine à caractère violent étaient plus nombreuses que celles engagées pour des discours de haine (soit 16 infractions motivées par la haine à caractère violent ayant fait l'objet de poursuites en 2018, mais seulement deux cas de poursuites engagées pour des discours de haine). Le nouveau système de collecte des données, en place depuis 2018, permet de recueillir des données détaillées sur les différents types d'infractions motivées par la haine. Sur les 24 infractions de ce type enregistrées au second semestre 2018, 9 étaient fondées sur l'appartenance à un groupe ethnique, 3 à un groupe racial et 2 à un groupe religieux.

90. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6.2 de la Convention-cadre impose aux États l'obligation de protéger toutes les personnes – et pas uniquement celles qui appartiennent aux minorités nationales – de la violence et de la discrimination fondées sur l'origine ethnique. Le Comité consultatif considère que la violence fondée sur l'origine ethnique doit être reconnue comme une forme particulièrement ignoble de violence qui concerne et menace la société dans son ensemble, et qui doit de ce fait être résolument combattue et prévenue. Afin de lutter systématiquement contre les crimes haineux, les codes pénaux doivent contenir des dispositions incriminant le discours de haine, les menaces et les violences fondées sur des motifs ethniques ainsi que l'incitation publique à la violence et à la haine. En outre, la motivation raciale doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions. Enfin, les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que les agressions et les actes de discrimination à motivation raciste ou ethnique soient effectivement identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide<sup>73</sup>.

91. Le Comité consultatif rappelle également qu'il renvoie dans ce contexte aux autres organes dotés du mandat et de l'expertise spécifiques pour s'occuper des questions touchant à la discrimination raciale et à la protection contre les infractions motivées par la haine. Il attire notamment l'attention sur le rôle joué par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) dans l'évaluation de l'applicabilité et de l'efficacité des outils et des mécanismes de lutte contre la discrimination, dont les rapports et les travaux de suivi sont essentiels pour assurer une interprétation systématique de la Convention-cadre afin d'affirmer les différences dans des sociétés solidaires et intégrées<sup>74</sup>.

92. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le cadre juridique de lutte contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine a été de nouveau complété au cours de la dernière période de suivi, mais observe également que les améliorations recommandées par l'ECRI, notamment en ce qui concerne le discours de haine, n'ont pas, à sa connaissance, été pleinement mises en œuvre. Il souligne à cet égard que ces dernières années, le nombre d'infractions motivées par la haine à caractère violent enregistrées et ayant donné lieu à des poursuites est nettement plus élevé que celui des cas de discours de haine enregistrés et ayant donné lieu à des poursuites, ce qui est peu courant. Sur la base de ses constats précédents (voir *Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel*, ci-dessus) et en particulier de ses préoccupations au regard de la progression des propos intolérants à l'égard des migrants, des musulmans, des juifs et des Roms en Hongrie au cours de la dernière période de suivi, le Comité consultatif s'interroge sur l'efficacité des dispositions et des procédures pénales en place et sur leur capacité de garantir la protection décrite à l'article 6.2 de la Convention-cadre. Il souligne à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a exprimé des préoccupations dans des affaires récentes<sup>75</sup>. Les acteurs de la société civile qui suivent les infractions motivées par la haine estiment que celles-ci sont sous-déclarées et/ou classées de manière erronée<sup>76</sup>. Le Comité consultatif constate en outre avec regret qu'internet n'est pas exempt de discours de haine à l'égard des migrants, en particulier les musulmans, et exprime de vives préoccupations quant à la progression du nombre d'agressions physiques contre des musulmans qui sont signalées<sup>77</sup>. Il a également été déconcerté par le fait que des personnes appartenant à la minorité nationale allemande avaient récemment été présentées de manière négative sur le site internet d'une institution culturelle financée par l'État. La Commissaire adjointe y voit une incitation potentielle à la haine<sup>78</sup>.

93. Le Comité consultatif note que les autorités reconnaissent que les affaires d'abus policiers concernant des minorités se caractérisent généralement par une forte latence. Au cours de sa visite, il a été informé d'un transfert de compétences du Comité indépendant d'examen des plaintes contre la police au Défenseur des droits fondamentaux à compter du 27 février 2020<sup>79</sup>. Le Comité consultatif se félicite de ce changement et espère que ce mécanisme sera renforcé par des pouvoirs d'enquête et de sanction venant s'ajouter à des actions de sensibilisation.

94. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités d'identifier, d'inscrire dans un registre, d'enquêter sur, de poursuivre et de sanctionner efficacement les auteurs d'infractions motivées par la haine et des discours

<sup>73</sup> [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphes 55-56.

<sup>74</sup> *Ibid.*, paragraphe 58.

<sup>75</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire [Balazs v. Hongary](#), requête n° 15529/12, 20 octobre 2016 ; voir également l'affaire [M.F. v. Hongary](#), n° 45855/12, 31 octobre 2017.

<sup>76</sup> Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie, Communication au Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 24 octobre 2019.

<sup>77</sup> SETA, [European Islamophobia Report 2018](#), pp. 443-444.

<sup>78</sup> [Déclaration de la Commissaire adjointe aux droits fondamentaux](#), et Défenseur des droits des minorités nationales, au sujet des propos désobligeants tenus dans les médias vis-à-vis de la communauté allemande en Hongrie (en anglais) ; voir également les déclarations connexes de [l'instance autonome nationale allemande](#) (en allemand) le 27 janvier 2020, et du [Secrétaire d'État responsable des congrégations religieuses et des nationalités](#) (en hongrois), le 3 février 2020.

<sup>79</sup> Document soumis par les autorités au Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, janvier 2020.



de haine. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à réduire la sous-déclaration des discours de haine en adaptant et en renforçant les mesures législatives et en faisant mieux connaître les recours juridiques existants.

95. Le Comité consultatif invite les autorités à s'assurer que durant la réforme en cours, le Défenseur des droits fondamentaux et son adjoint/adjointe disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mandat au regard des abus policiers.

## Droits religieux (article 8)

96. L'article VII de la Loi fondamentale garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion. Elle dispose également que l'État et les communautés religieuses peuvent coopérer pour atteindre des objectifs communautaires. À cet égard, si une communauté religieuse en fait la demande, l'Assemblée nationale statuera sur cette coopération et, sous réserve que les Églises concernées soient « établies », leur accordera des privilèges spécifiques concernant leur participation aux tâches destinées à atteindre ces objectifs communautaires.

97. Le dispositif de financement des Églises et des congrégations religieuses comporte différents niveaux, et notamment la possibilité pour les citoyens de verser 1 % de leur impôt sur le revenu des personnes physiques à une congrégation religieuse déterminée et celle donnée aux Églises de conclure un accord avec l'État afin de renoncer aux biens leur appartenant qui ont été nationalisés en échange d'une rente, lesquelles viennent s'ajouter à des financements spécifiques pour les missions éducatives remplies par les Églises ou au financement du clergé qui fournit des services dans les petits villages, y compris dans des langues minoritaires.

98. Le Comité consultatif rappelle que selon l'article 23 de la Convention-cadre, les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre, dans la mesure où ils ont leur pendant dans la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après « la CEDH ») et ses Protocoles, seront entendus conformément à ces derniers. À l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme et de sa jurisprudence relative à l'article 9, le Comité consultatif considère qu'un État qui a octroyé à certaines communautés religieuses un statut spécifique assorti de privilèges spécifiques doit non seulement respecter son devoir de neutralité et d'impartialité, mais également veiller à ce que les autres groupes religieux aient la même possibilité de demander ce statut et que les critères établis soient appliqués de manière non discriminatoire<sup>80</sup>.

99. Le Comité consultatif constate qu'en décembre 2018, les autorités ont modifié la loi applicable pour se conformer aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>81</sup>, qui avait estimé que les règles en vigueur créaient une inégalité de traitement entre les Églises historiques et les autres organisations religieuses. Plusieurs observateurs considèrent toutefois que les dispositions modifiées continuent de poser problème<sup>82</sup>. Le Comité consultatif observe néanmoins qu'au moment de l'adoption du présent Avis, les modifications sont encore en cours d'examen par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les congrégations religieuses

<sup>80</sup> Voir, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Molla Sali c. Grèce*, requête n° [20452/14](#), paragraphe 155, 19 décembre 2018 ; affaire *İzzettin Doğan et autres c. Turquie*, requête n° [62649/10](#), paragraphe 164, 26 avril 2016. Voir également, *mutatis mutandis*, affaire *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, requête n° [40825/98](#), paragraphe 92, 31 juillet 2008 ; affaire *Savez crkava "Riječ života" and Others v. Croatia*, requête n° [7798/08](#), paragraphe 85, 9 décembre 2010 ; affaire *Ásatrúarfélagid v. Iceland*, requête n° [22897/08](#), paragraphe 34, 18 septembre 2012 ; et affaire *The Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints v. the United Kingdom*, requête n° [7552/09](#), paragraphe 34, 4 mars 2014.

<sup>81</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Magyar Keresztény Mennonita Egyház and others v. Hungary* (requêtes n° 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 56581/12), 8 avril 2014.

<sup>82</sup> [Communication](#) (en anglais) de l'Union hongroise des libertés civiles au Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 8 octobre 2019 ; Commission des États-Unis sur la sécurité et la coopération en Europe, [Minority Faiths under the Hungarian Religion Law](#), juillet 2019.

concernées pouvant être des congrégations dans lesquelles les personnes appartenant aux minorités nationales se reconnaissent, le Comité consultatif juge important que les autorités établissent un dialogue continu avec les congrégations concernées afin de garantir l'égalité devant la loi.

100. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des institutions, organisations ou associations religieuses soient efficacement garantis en droit et en pratique en s'assurant que les dispositions juridiques régissant les communautés religieuses ne permettent pas la discrimination, en particulier à l'égard de celles qui sont les moins importantes numériquement, et notamment en ce qui concerne l'acquisition de la personnalité morale ou le statut fiscal.

### Médias de langues minoritaires (article 9)

101. Le cadre législatif régissant l'accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales, à savoir l'article 99 de la loi sur les services médiatiques et les médias, est demeuré inchangé pendant le dernier cycle de suivi. Conformément à cette loi, les nationalités reconnues ont le droit de soutenir et de nourrir leur culture et leur langue, et d'être tenues régulièrement informées dans leur langue grâce à des émissions distinctes, par l'intermédiaire de services médiatiques publics nationaux ou locaux utilisant des sous-titres ou de diffusions en langues multiples. Les instances autonomes locales des minorités nationales (ou, faute d'instances locales, les instances nationales) arrêtent en toute indépendance les principes d'allocation des créneaux horaires. Le prestataire public de services médiatiques se doit de respecter ces principes, sans préjudice du contenu et du montage de l'émission.

102. De plus, l'article 6 de la loi relative aux droits des nationalités dispose que dans les domaines où, selon le dernier recensement, la part des minorités nationales n'est pas inférieure à 10 % et si les instances autonomes locales des minorités nationales (ou, faute d'instances locales, les instances nationales) le demandent, le prestataire de services médiatiques, géré ou financé par les autorités locales, doit proposer des émissions régulières de service public pour les minorités nationales afin de fournir à la communauté de la minorité nationale vivant dans la région des informations dans sa langue minoritaire. Cette règle s'applique aussi aux produits de la presse publiés ou financés par les autorités locales.

103. Des émissions de télévision publique hebdomadaires, traitant principalement de la vie quotidienne, des traditions, de l'histoire et de la culture des minorités nationales, sont diffusées sur *Duna Televízió* et *Duna World* dans des langues minoritaires<sup>83</sup>. Pour ce qui est de la radio publique, la Radio des nationalités (*MR4*) – disponible sur 95 % du

territoire – diffuse des émissions exclusivement consacrées aux minorités nationales, 24 heures sur 24, dans toutes les langues minoritaires. *Kossuth Rádió* diffuse plusieurs émissions hebdomadaires dont le contenu intéresse les minorités nationales, et notamment les Roms. Certaines d'entre elles sont doublées dans une langue minoritaire. *Dankó Rádió* diffuse également chaque jour de la musique folk issue d'une minorité. Les aides publiques destinées aux journaux de la presse écrite ou en ligne qui s'adressent à des nationalités spécifiques sont inscrites au budget des instances autonomes nationales concernées. L'association des instances autonomes des nationalités, qui réunit 12 des 13 instances autonomes nationales, reçoit également des financements publics pour son périodique *Barátság* (Amitié), lequel est publié depuis 25 ans.

104. En 2018, la Commissaire adjointe a publié un « commentaire général » complet sur les médias des minorités nationales<sup>84</sup>, mettant en évidence un manque de dialogue entre les représentants des minorités nationales et la direction des médias de service public, ainsi que l'absence de rubrique spécifique dans le budget général, d'où une image ethnicisante des minorités nationales due à l'orientation lucrative de la production médiatique. La Commissaire adjointe a également critiqué l'absence de concept stratégique et de compréhension d'ensemble de ce qui constitue des « médias des minorités ».

105. Le Comité consultatif rappelle qu'il convient de porter une attention particulière aux besoins des minorités numériquement moins importantes ou des groupes particulièrement vulnérables qui ont généralement un accès très limité à des médias dans leurs langues, avec peu de journalistes qualifiés<sup>85</sup>. Le Comité consultatif rappelle également qu'il est conscient du rôle important joué par les médias privés et communautaires pour la défense des droits linguistiques et la représentation des personnes appartenant aux minorités nationales, et qu'il s'est félicité de la contribution des médias du secteur privé dans les domaines de l'intégration et de l'appréciation générale de la diversité culturelle dans la société<sup>86</sup>.

106. Tout en prenant note des critiques concernant le temps consacré aux émissions en langues minoritaires, et aux minorités, sur les chaînes de télévision et de radio publiques, le Comité consultatif salue le travail de la Radio des nationalités. Il constate que dans le rapport étatique, les autorités ne font aucune mention d'une éventuelle surveillance ou évaluation indépendante quantitative et qualitative de ces émissions, selon la perspective des personnes appartenant aux minorités nationales. Une telle évaluation porterait, dans l'idéal, sur les médias régionaux et communautaires, mais aussi sur les médias en ligne et les groupes privés. Ces activités régulières pourraient donner une image globale du paysage médiatique dans les langues minoritaires et ouvrir la voie à une étude et à une analyse plus approfondie des besoins des personnes

<sup>83</sup> Pour plus de détails sur les émissions diffusées à la télévision et à la radio publiques, voir le [rapport étatique](#), pp. 59-62 ; voir également le [septième rapport périodique](#) sur la mise en application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Hongrie (en anglais), pp. 73-83.

<sup>84</sup> Commissaire adjointe, [General Comment No. 3/2018 on the enforcement of the cultural autonomy of the nationalities in public service media broadcasting, Executive Summary](#), 2018.

<sup>85</sup> [Commentaire thématique n° 3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 42.

<sup>86</sup> *Ibid.*, paragraphe 45.

appartenant aux minorités nationales au regard de l'accès aux médias. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont signalé en particulier que les horaires de diffusion, notamment l'après-midi, n'étaient pas toujours les plus indiqués. Si ces émissions sont disponibles en ligne et en rediffusion, cette information devrait être diffusée pour parvenir aux personnes concernées, en particulier les générations plus âgées, et vérifier qu'elles possèdent le matériel et le savoir-faire nécessaires. De plus, le Comité consultatif souligne qu'il est important d'évaluer les besoins de formation des journalistes dans les langues minoritaires, à l'aide de travaux de recherche indépendants et avec la participation effective des représentants des personnes appartenant à toutes les minorités nationales.

107. Le Comité consultatif constate en outre avec regret que les questions du géo blocage et des droits d'auteur limitent le libre accès des personnes appartenant à certaines minorités nationales aux chaînes diffusées dans les pays voisins à moins qu'elles ne soient abonnées à un bouquet de télévision payante.

108. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commissaire adjointe relatives aux médias en langues minoritaires, en particulier l'adoption d'un concept d'ensemble et l'établissement d'un dialogue institutionnel entre les médias publics et les représentants des personnes appartenant aux minorités nationales.

109. Le Comité consultatif invite en outre les autorités à faire réaliser régulièrement des études indépendantes comportant des évaluations des besoins quantitatives et qualitatives, concernant notamment la formation des journalistes, avec la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales, et couvrant les médias publics et privés ainsi que les médias nationaux et locaux en langues minoritaires.

### Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives (article 10)

110. Le cadre législatif relatif à l'utilisation des langues minoritaires, à savoir l'article XXIX (1) de la Constitution et les articles 5 et 6(1) a) et b) de la loi relative aux droits des nationalités, est demeuré inchangé pendant le dernier cycle de suivi. Les autorités indiquent qu'entre janvier 2014 et janvier 2017, les langues minoritaires ont été utilisées à 56 reprises dans des procédures administratives dans l'ensemble de la Hongrie. L'allemand a été utilisé dans 32 cas, le roumain dans 9, le serbe dans 8, le romani (lovari) dans 4 et le slovaque dans 3<sup>87</sup>. Les autorités expliquent que cette faible utilisation des langues minoritaires tient au fait qu'une grande majorité des locuteurs de ces langues connaissent aussi le hongrois et l'emploient dans les procédures administratives.

111. Le Comité consultatif rappelle que les États devraient étudier attentivement le niveau de la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques de présence substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en

tenant également compte de la situation locale spécifique. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique<sup>88</sup>.

112. Le Comité consultatif se félicite du cadre législatif en place et note avec satisfaction que lorsque la demande en est faite, le droit d'utiliser une langue minoritaire dans les relations avec l'administration ou les autorités judiciaires existe. Il conclut toutefois des statistiques communiquées par les autorités ainsi que des rapports remis par ses interlocuteurs que dans la pratique, les langues minoritaires ne sont que rarement utilisées dans les relations avec les autorités, par exemple lorsqu'une personne âgée parle uniquement une langue minoritaire. Considérant que la langue est un élément essentiel de l'identité des minorités, le Comité consultatif ne peut que regretter qu'une large majorité de personnes appartenant aux minorités nationales soient désormais assimilées sur le plan linguistique à un point tel que les langues minoritaires sont absentes de la sphère publique et de plus en plus parlées uniquement en privé, les locuteurs restants étant parfois très peu nombreux (voir également *Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel*, ci-dessus).

113. Le Comité consultatif invite les autorités à élaborer et à mettre en œuvre un plan global pour redynamiser et promouvoir l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, avec la participation effective d'organisations représentant les personnes appartenant aux minorités nationales. Les mesures prises devraient être destinées à encourager les locuteurs des langues minoritaires à les utiliser dans leurs relations avec les autorités administratives, en particulier au niveau local.

### Utilisation des noms et de la signalisation bilingue (article 11)

114. Le cadre juridique relatif à l'utilisation des noms dans les langues minoritaires, à savoir l'article XXIX (1) de la Constitution, ainsi que l'article 16 de la loi relative aux droits des nationalités, est demeuré inchangé pendant le dernier cycle de suivi. Les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit d'utiliser leurs noms et prénoms dans leur langue minoritaire et de voir ces noms reconnus dans les documents et registres officiels.

115. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont confirmé qu'ils pouvaient demander et obtenir des cartes d'identité bilingues. Néanmoins, cette pratique n'est pas toujours connue de l'administration chargée de ce processus, ce qui bloque l'accès à la jouissance effective de ce droit.

<sup>87</sup> [Rapport étatique](#), p. 63.

<sup>88</sup> [Commentaire thématique n° 3](#), paragraphe 56.

116. Le Comité consultatif exprime sa satisfaction au sujet des règles et des pratiques existantes. Il observe cependant que la pression sociale a, au fil du temps et souvent, déjà, pour plusieurs générations, conduit à une « magyarisation » générale des noms des minorités, qui est symptomatique d'un processus d'assimilation linguistique.

117. Le cadre législatif se rapportant à la mise en place d'une signalisation bilingue, à savoir les articles 6 et 18 de la loi relative aux droits des nationalités, demeure lui aussi inchangé. Dans les communes où, selon le tout dernier recensement, les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 10 % des habitants, une signalisation bilingue doit être mise en place dès lors que l'instance autonome locale de la minorité nationale concernée en fait la demande. Les autorités indiquent que toutes les demandes ont été honorées, conformément à la loi.

118. Le Comité consultatif se félicite du cadre législatif en place mais observe que dans la pratique, un nombre considérable de municipalités n'ont pas encore adopté les appellations toponymiques traditionnelle dans les langues minoritaires et que les plaques de rue bilingues sont souvent limitées aux centres-villes<sup>89</sup>.

119. Le Comité consultatif invite les autorités à s'assurer que les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des dispositions légales et des procédures relatives à l'utilisation des noms dans les langues minoritaires bénéficient du soutien et des formations voulus.

120. Le Comité consultatif appelle les autorités à informer les instances autonomes locales des minorités de leur droit de demander la mise en place d'une signalisation bilingue et multilingue dans les communes où le nombre des personnes appartenant à des minorités nationales atteint le seuil légal applicable.

## Accès effectif à l'éducation pour les Roms (article 12)

121. La Loi fondamentale et la loi relative aux droits des nationalités garantissent l'accès à l'éducation dans les langues minoritaires<sup>90</sup>. La principale difficulté, pour les autorités, reste de faire en sorte que les enfants roms bénéficient d'un accès équitable à l'éducation<sup>91</sup>. La Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2014-2020 consacre un article (7.3) à cette question.

122. En ce qui concerne les mesures prises par les pouvoirs publics, le 1<sup>er</sup> septembre 2015, l'obligation scolaire en maternelle a été fixée à l'âge de 3 ans. Entre les années scolaires 2014/2015 et 2017/2018, le taux de fréquentation est passé de 80,3 % à 84,4 % pour les enfants de 3 ans, et de 95,1 % à 95,8 % pour les enfants âgés de 5 ans. Bien que précisant qu'aucune information officielle n'est disponible sur le nombre d'enfants roms vivant en Hongrie ou sur leur niveau d'études<sup>92</sup>, le rapport étatique indique que 91 % des enfants roms fréquentent la maternelle<sup>93</sup>. Un « système d'alerte rapide et de soutien pédagogique » destiné à prévenir les sorties précoces du système éducatif a également été introduit en 2016. Il s'est accompagné d'un projet mené dans 243 écoles pour prévenir les situations d'abandon prématuré de la scolarité<sup>94</sup>. Des programmes spécifiques ont également été lancés, comme le programme intitulé « Soutenir les mesures de l'enseignement public en faveur de l'inclusion et de l'intégration sociales », qui vise entre autres à contribuer à « rattraper » les enfants de maternelle et à favoriser l'emploi d'éducateurs de jeunes enfants appartenant à la minorité rom. Le programme *Bari Shej* (jeune fille) a également pour objectif d'améliorer la situation des jeunes Roms âgées de 10 à 18 ans qui sont scolarisées en primaire ou en secondaire, en les motivant à poursuivre leurs études et en encourageant leurs familles à soutenir de tels projets. *Bari Shej* a accompagné 1 780 jeunes filles pendant l'année scolaire 2017/2018<sup>95</sup>.

123. Si le libre choix de l'établissement reste l'un des principes essentiels du système éducatif hongrois, la loi sur l'enseignement public a été modifiée avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 afin de permettre aux centres de circonscription éducative de modifier les limites des

<sup>89</sup> Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, [Septième rapport du Comité d'experts concernant la Hongrie](#), 21 novembre 2018.

<sup>90</sup> [Loi fondamentale](#), article XXIX (1) : « (...) Les minorités nationales vivant en Hongrie ont droit (...) à l'enseignement dans leur langue maternelle. » ; [loi CLXXIX relative aux droits des minorités](#) (en anglais), article 12 (1) : « Les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit (...) b) à l'apprentissage de leur langue maternelle, à un enseignement public, à un enseignement et à un enseignement culturel dans leur langue maternelle ; c) à un accès équitable à l'éducation (...) ; article 19 : « Les minorités nationales ont le droit de bénéficier (...) b) pour les personnes appartenant à une minorité nationale, d'un enseignement et d'un accueil en maternelle ; d'un enseignement primaire ; d'un accueil en internat pour les minorités nationales ; d'un enseignement secondaire classique et professionnel et d'un enseignement professionnel ; et d'un enseignement supérieur ; et c) d'entreprendre de créer les conditions nécessaires pour un enseignement complémentaire destiné aux minorités nationales par l'intermédiaire de l'instance autonome nationale de leur minorité nationale et de participer à son élaboration. Voir également Titre V, articles 22 à 32.

<sup>91</sup> Le Comité consultatif note que le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a examiné de manière approfondie la question de l'accès à l'éducation dans les langues minoritaires dans son septième rapport sur la Hongrie adopté en novembre 2018. Le Comité consultatif renvoie à ces conclusions et recommandations détaillées à cet égard.

<sup>92</sup> [Rapport étatique](#), p. 35.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 65, Projet EFOP-3.1.1-16-2016-00001 Soutenir les établissements exposés au risque de décrochage scolaire. Le projet sera mis en œuvre jusqu'à la fin 2020 et le rapport étatique ne détaille sa méthodologie pas plus qu'il ne fournit de données sur les résultats de la mise en œuvre.

<sup>95</sup> [Rapport étatique](#), p. 39.

circonscriptions scolaires dès lors qu'un risque de ségrégation apparaît<sup>96</sup>. Une table ronde sur la lutte contre la ségrégation est également en place depuis 2013, réunissant experts et représentants de l'État au sein d'un organe consultatif où organisations de la société civile et autorités peuvent avoir des échanges et formuler des propositions conjointes à l'intention des responsables politiques<sup>97</sup>. Le rapport étatique ne donne pas plus de précisions sur les toutes dernières réalisations de la table ronde. Un programme pilote sur quatre ans a également été lancé pour aider 300 établissements d'enseignement primaire et secondaire et 150 écoles maternelles à promouvoir l'éducation inclusive et à prévenir la ségrégation, notamment par la diffusion de modèles et de guides de déségrégation et l'apport d'une aide méthodologique. Un plan d'action a aussi été conçu autour de quatre axes : environnement juridique et stratégique, élaboration du contenu et de la méthodologie, formation et répartition des enseignants, et système institutionnel et dialogue social. Dans ce contexte, les autorités reconnaissent que l'intégration à long terme impose de faire entrer le plus tôt possible les enfants dans le système éducatif, en faisant participer les parents et en mettant en place un cadre systémique approprié avec les enseignants et les travailleurs sociaux<sup>98</sup>.

124. En application de l'arrêt Horváth et Kiss de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>99</sup>, et afin d'empêcher les enfants roms d'être déclarés atteints d'un handicap sans raison valable, puis envoyés dans des « écoles spéciales », les autorités indiquent que la structure et les activités des services pédagogiques, ainsi que la réglementation correspondante, ont été revues. Les méthodes de test sont décrites comme ayant été sensiblement améliorées<sup>100</sup>. Pendant la période de suivi, les compétences en matière d'éducation inclusive ont aussi été intégrées dans les procédures d'évaluation des enseignants, et des incitations salariales introduites en janvier 2018<sup>101</sup>.

125. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, un programme de bourses d'étude aide chaque année entre 800 et 900 étudiants roms via des aides financières et un remboursement de leurs dépenses. Un système d'inscription destiné à soutenir les facultés roms vise également à fournir des services aux étudiants roms admis

dans des établissements d'enseignement supérieur. En 2018, 325 étudiants ont bénéficié d'une assistance dans le cadre de ce système<sup>102</sup>.

126. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la minorité rom, ainsi que des membres des milieux universitaires, ont fait part de leur profonde préoccupation quant à l'efficacité du système scolaire et à sa capacité d'assurer l'égalité des chances pour les enfants roms. L'abaissement de l'âge de fin de scolarité obligatoire en 2012, de 18 à 16 ans, a grandement contribué à l'augmentation des sorties prématurées du système éducatif. De ce fait, la fréquentation de l'enseignement secondaire par les jeunes de 17 et 18 ans a fortement chuté entre 2011 et 2016 (tombant ainsi de 98 % à 85 %), et ce phénomène a particulièrement touché les enfants roms<sup>103</sup>. En 2015, 16 % des Roms âgés de 15 à 64 ans n'avaient pas fini l'école primaire (voir *Accès effectif à l'emploi pour les Roms*, ci-dessous). Le phénomène déjà ancien d'abandon prématuré de la scolarité a été accentué, dans un contexte de pauvreté structurelle (voir *Accès effectif à l'emploi pour les Roms* ci-dessous), par des programmes de travaux d'intérêt public proposant des salaires (147 €) supérieurs au montant mensuel des bourses d'études (de 28 € à 41 €)<sup>104</sup>. Le taux d'abandon général est passé de 10,5 % en 2010 à 13 % en 2018 et les sorties prématurées du système éducatif étaient plus de six fois plus élevées chez les Roms (59,9 %) que dans le reste de la population (8,9 %)<sup>105</sup>.

127. Certaines études montrent également que l'abandon prématuré de la scolarité est deux fois plus important dans les comitats où le pourcentage d'habitants roms est le plus important<sup>106</sup>. Pour les chercheurs et les acteurs de la société civile, la ségrégation scolaire – sur le plan géographique mais aussi au sein des établissements – demeure un sujet de vive préoccupation. Selon une décision judiciaire récente concernant 28 écoles, la responsabilité en incombe au ministère des Ressources humaines<sup>107</sup> et à son incapacité de remédier à la situation. Selon les chercheurs, la politique du libre choix de l'établissement est la principale source de ségrégation<sup>108</sup>.

128. Dans un arrêt rendu le 18 septembre 2019, la Cour d'appel régionale de Debrecen a condamné les autorités à

<sup>96</sup> [Rapport étatique](#), p. 65.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

<sup>98</sup> On trouvera une description complète des mesures prises dans le rapport étatique, pp. 37-41, et notamment des mesures spécifiques concernant les enfants de moins de 3 ans et à partir de 3, 10, 12 et 18 ans. Le projet EFOP-3.1.7-16 intitulé « Créer des opportunités dans l'enseignement public », qui n'est pas cité dans le rapport étatique, permet également d'apporter formation et soutien aux éducateurs et autres professionnels s'occupant d'élèves issus de milieux défavorisés, et notamment d'élèves roms. L'objectif du programme est de renforcer la méthodologie de l'éducation de nature à créer des opportunités dans les établissements publics et donc de réduire les sorties précoces du système éducatif.

<sup>99</sup> Cour européenne des droits de l'homme, affaire [Horváth et Kiss c. Hongrie](#) (en anglais), requête n° 11146/11, arrêt du 29 janvier 2013.

<sup>100</sup> [Rapport étatique](#), p. 41.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>103</sup> Commission européenne, Education and Training Monitor 2018, Hungary, p. 5.

<sup>104</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 69.

<sup>105</sup> Commission européenne, Education and Training Monitor 2018, Hungary, p. 6.

<sup>106</sup> [A lemorzsolódás megelőzését szolgáló korai jelző- és pedagógiai támogatórendszer 1.1.](#)

<sup>107</sup> Cour d'appel 2. Pf.21.145/2018/6/I.

<sup>108</sup> Kertesi-Kézdí, [Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban](#). Budapesti Munkagazdasági Füzetek, BWP – 2014/6. p. 7.

verser des dommages et intérêts pour la ségrégation, fondée sur leur origine ethnique, des élèves roms et non roms pratiquée à l'école primaire Nekcsei Demeter de Gyöngyöspata entre 2004 et 2017.

129. Le Comité consultatif rappelle qu'il convient de promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif a fermement condamné toutes les situations où une ségrégation scolaire était imposée et a exhorté les États parties à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'égalité d'accès à une éducation intégrée pour tous les enfants<sup>109</sup>. Le Comité consultatif rappelle également que la formation des enseignants est l'une des conditions préalables essentielles à un enseignement de qualité pour tous les élèves et les étudiants. Des possibilités de formation « adéquates » pour les enseignants impliquent que les autorités devraient recueillir des données de référence et procéder à des évaluations régulières des besoins pour s'assurer que les enseignants sont recrutés dans les groupes majoritaires et minoritaires et reçoivent une formation leur permettant de travailler dans un milieu multilingue et interculturel<sup>110</sup>.

130. À cet égard, le Comité consultatif salue les mesures destinées à stimuler la fréquentation des écoles maternelles, laquelle a progressé de 10 % entre les années scolaires 2010/2011 et 2016/2017. Il constate toutefois que l'abaissement de l'âge de fin de scolarité obligatoire est généralement considéré, au sein de la communauté éducative, comme une mesure contradictoire ayant sérieusement compromis les efforts menés aux niveaux précédents, à court et à long terme. Le Comité consultatif regrette en outre que la question de la ségrégation scolaire n'ait pas encore été abordée comme il se doit et qu'elle ait de lourdes conséquences pour la qualité de l'enseignement reçu par les enfants roms, ce qui contribue ensuite à la persistance de préjugés tenaces au sein de la majorité et empêche l'inclusion sociale des Roms, notamment sur le marché du travail (voir *Accès effectif à l'emploi pour les Roms*, ci-dessous) ou au regard de leur accès effectif aux soins de santé (voir *Accès effectif aux soins de santé pour les Roms*, ci-dessous)<sup>111</sup>. Le Comité consultatif note également que si le nombre d'enfants roms nés une année donnée qui finissent par accéder à l'enseignement supérieur est passé de 1 % à 4-5 % ces dernières décennies, ce chiffre reste particulièrement bas et la progression demeure très lente<sup>112</sup>.

131. S'il se félicite que les compétences relatives à l'éducation inclusive soient désormais intégrées dans les procédures d'évaluation des enseignants, le Comité consultatif note avec une vive inquiétude que la pénurie structurelle d'enseignants (voir *Formation des enseignants*

*dans les langues minoritaires*, ci-dessous) fait croître le nombre d'enseignants non spécialisés, en particulier dans les zones où la proportion d'enfants issus de milieux défavorisés est plus forte, en raison d'un déficit d'attractivité. Cela contribue inévitablement à un plus faible niveau de l'enseignement reçu par les enfants roms et alimente le cercle vicieux de l'exclusion sociale.

132. Le Comité consultatif observe que les minorités roms, contrairement à d'autres minorités nationales numériquement plus importantes, ne bénéficient pas de l'aide structurelle des autorités locales dans le domaine de l'éducation. Les écoles accueillant des élèves roms sont presque exclusivement financées, détenues et gérées par l'État. D'autres minorités nationales ont élaboré des systèmes de gestion dans lesquels les instances autonomes nationales concernées ont pris en charge la gestion de leurs écoles, dont les bâtiments sont souvent détenus et entretenus par les autorités locales. Les minorités roms ne sont pas dans une situation comparable, et le Comité consultatif n'a pas connaissance d'un système local dans lequel la minorité rom puisse bénéficier d'une aide municipale similaire. Leurs principaux besoins ne concernent pas l'enseignement et l'apprentissage des langues minoritaires, mais plutôt la mise en place d'un enseignement inclusif et multiculturel dans les écoles ordinaires, qui leur permette de préserver leur environnement scolaire de tout stéréotype ou préjugé. Cela implique nécessairement de faire participer les parents, de donner de l'autonomie aux communautés roms locales et de créer un environnement inclusif au-delà de l'école elle-même. Dans un tel contexte, le soutien apporté par les autorités locales est de la plus haute importance et devrait compléter les financements publics existants.

133. Le Comité consultatif prend note des modifications introduites après l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Horváth et Kiss c. Hongrie*<sup>113</sup> et observe que les autorités sont conscientes des problèmes qu'elles soulèvent. Le Comité consultatif accordera aussi toute l'attention voulue au suivi et à l'exécution de la décision des autorités judiciaires hongroises dans l'affaire relative à la ségrégation scolaire à Gyöngyöspata<sup>114</sup>.

134. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur une étude récente qui analyse la représentation des Roms dans les programmes et les manuels scolaires européens. Même si elle n'évalue pas tous les manuels disponibles en Hongrie de manière positive, l'étude montre que certains supports d'éducation inclusive existent et devraient être davantage mis en avant<sup>115</sup>. Néanmoins, le Comité consultatif a pris connaissance avec inquiétude des différends publics existant entre de hauts fonctionnaires et

<sup>109</sup> [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphe 73.

<sup>110</sup> [Commentaire thématique n° 1](#), pp. 22-23.

<sup>111</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 75.

<sup>112</sup> Roma fiatalok a középiskolában, [Beszámoló a TÁRKI Életpálya-felmérésének 2006 és 2012 közötti hullámaiból](#), p. 265.

<sup>113</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 1348<sup>e</sup> réunion, 4-6 juin 2019 (DH), [Notes sur l'ordre du jour](#), *Horváth et Kiss c. Hongrie*, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne.

<sup>114</sup> [Déclaration](#) de la Commissaire adjointe aux droits fondamentaux et Défenseur des droits des minorités nationales, au sujet de la mise œuvre de l'indemnisation pour l'affaire relative à la ségrégation scolaire à Gyöngyöspata (en anglais).

<sup>115</sup> Conseil de l'Europe, Institut Georg Eckert et Roma Education Fund, *The representation of Roma in European Curricula and Textbooks*, Analytical report, 2019.

des spécialistes de l'enseignement de l'histoire au sujet de la révision du contenu des manuels d'histoire hongrois et de l'introduction de mentions de la Hongrie en tant que « pays culturellement homogène » où « la cohabitation de différentes cultures peut poser problème »<sup>116</sup>.

135. Le Comité consultatif exhorte les autorités à identifier et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'améliorer l'enseignement pour les élèves roms, en luttant contre l'abandon prématuré de la scolarité, la ségrégation géographique et scolaire et la pénurie d'enseignants, et notamment en réexaminant leur décision d'abaisser l'âge de fin de scolarité obligatoire de 18 à 16 ans.

136. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à élaborer un programme de recrutement et de formation des enseignants global et efficace pour les zones défavorisées, qui soit assorti d'incitations financières pour le rendre plus attractif. Les autorités devraient s'assurer systématiquement que ce type de programmes intègre l'éducation interculturelle, la non-discrimination dans l'éducation et l'éducation à la citoyenneté active. La mise en œuvre de ces modèles éducatifs devrait faire participer les parents roms et bénéficier du soutien complémentaire des autorités locales, y compris pour les écoles privées.

### Formation des enseignants dans les langues minoritaires (article 12)

137. Selon la loi sur l'enseignement supérieur, les programmes de formation des enseignants en fonction de la nationalité – élaborés en coopération avec les représentants des minorités – sont classés comme des programmes de formation destinés à un faible nombre d'étudiants et doivent être organisés s'il existe des candidats qui satisfont aux critères d'admission<sup>117</sup>. Le programme des *Bourses de formation de Klebelsberg* introduit en 2013 finance les étudiants suivant une formation d'enseignant. En 2018, il a accordé des bourses à 19 personnes étudiant pour enseigner en allemand ou la langue et la culture allemandes nationales, à une personne étudiant pour enseigner en slovaque et à une autre en serbe. Les étudiants ayant réussi l'examen de fin d'études secondaires dans la langue de leur nationalité dans une école secondaire de nationalités en Hongrie ont également droit à des points supplémentaires, à condition de postuler à un programme de formation des enseignants en fonction de la nationalité dans la même langue.

138. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné qu'il était important de prendre des mesures pour remédier à la pénurie de professeurs, notamment ceux qui enseignent dans les langues minoritaires, tout en gardant à l'esprit que ce problème touche aussi ceux qui enseignent en hongrois. Plusieurs interlocuteurs ont déclaré que les incitations financières, comme les primes, s'avéraient

constituer des moyens efficaces d'attirer et de recruter davantage d'enseignants. Les porte-parole des nationalités (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessous) appartenant aux sept groupes minoritaires disposant d'écoles en langue minoritaire ont réalisé une enquête à la fin 2016 pour évaluer le nombre d'enseignants requis dans les écoles maternelles des minorités. Il en ressort que 40 % des besoins des maternelles n'étaient pas satisfaits<sup>118</sup>. Un projet de recherche similaire est actuellement mené pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire et servira de base à la conception du nouveau programme de formation des enseignants.

139. Comme indiqué précédemment (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*), le Comité consultatif rappelle également que la formation des enseignants est l'une des conditions préalables essentielles à un enseignement de qualité pour tous les élèves et les étudiants. Des possibilités de formation « adéquates » pour les enseignants impliquent que les autorités devraient recueillir des données de référence et procéder à des évaluations régulières des besoins pour s'assurer que les enseignants sont recrutés dans les groupes majoritaires et minoritaires et reçoivent une formation leur permettant de travailler dans un milieu multilingue et interculturel<sup>119</sup>.

140. Le Comité consultatif accueille favorablement les initiatives prises pour offrir des incitations et remédier à la pénurie d'enseignants dans les/des langues minoritaires, sous forme de bourses d'études spécifiques pour les étudiants ou de primes destinées aux enseignants. Il apprécierait toutefois que des évaluations des besoins concernant les écoles des minorités soient réalisées par les autorités chargées de l'éducation, faute de quoi le coût, en temps et en argent, de ces enquêtes est supporté par les représentants des minorités eux-mêmes.

141. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour évaluer les besoins des écoles enseignant dans les langues minoritaires et offrir les incitations nécessaires pour qu'elles puissent recruter davantage d'enseignants.

<sup>116</sup> Voir, entre autres, Brookings, [History in the \(un\)making: Historical revisionism in Viktor Orbán's Hungary](#), 25 novembre 2019 ; DW, [Turkey, Hungary and Poland: The politics of school textbooks](#), 19 octobre 2017 ; ou New York Times, [How Viktor Orbán Bends Hungarian Society to His Will](#), 27 mars 2018.

<sup>117</sup> [Rapport étatique](#), p. 66.

<sup>118</sup> Des sources émanant de la société civile indiquent en outre que 10 % environ des maternelles ont publié des vacances d'emploi pour des postes d'enseignant en 2017 ; voir [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 62.

<sup>119</sup> [Commentaire thématique n° 1](#), pp. 20-21.

### Enseignement dans les/des langues minoritaires (article 14)

142. Le cadre législatif régissant l'enseignement dans les/des langues minoritaires, à savoir l'article XXIX (1) de la Loi fondamentale qui garantit le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires, ainsi que la loi relative aux droits des nationalités et la loi sur l'enseignement public, est demeuré largement inchangé pendant le dernier cycle de suivi. Le système reste structuré autour de trois modèles d'enseignement dans les/des langues minoritaires : 1) toutes les matières à l'exception du hongrois sont enseignées dans la langue minoritaire (modèle des écoles des nationalités), 2) la langue minoritaire est enseignée dans plus de 50 % des matières obligatoires, représentant au moins trois matières (modèle de l'enseignement bilingue) ou 3) la langue minoritaire est enseignée en tant que matière et les autres matières sont enseignées en hongrois. En règle générale, une classe doit être créée dans une école des nationalités dès lors que huit élèves en font la demande.

143. Au cours de sa visite dans le pays, le Comité consultatif a rencontré un certain nombre d'enseignants issus d'écoles fréquentées par des élèves appartenant aux minorités nationales. À l'exception notable des Roms (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus), ces interlocuteurs ont fait part de leur satisfaction relativement élevée vis-à-vis des moyens et des méthodes de travail, et notamment des manuels scolaires. Leurs préoccupations concernaient davantage le manque de possibilités offertes à leurs élèves d'utiliser leur langue minoritaire au quotidien en dehors du cadre scolaire et donc de pouvoir la redynamiser dans la sphère publique (voir *Promotion de la tolérance et du dialogue interculturel et Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives*, ci-dessus), ainsi que la pénurie d'enseignants dans les langues minoritaires (voir *Formation des enseignants dans les langues minoritaires*, ci-dessus).

144. Le Comité consultatif se félicite donc du large éventail de possibilités offertes aux locuteurs des langues minoritaires d'apprendre les langues minoritaires et de suivre un enseignement dans et de ces langues. Il prend note en particulier du nombre accru d'écoles de nationalités gérées par les instances autonomes des minorités nationales, avec le soutien de l'État ou des autorités locales (lorsque ces dernières sont propriétaires des bâtiments scolaires, par exemple).

145. Le Comité consultatif encourage les autorités à soutenir l'enseignement dans les/des langues minoritaires et, en coopération avec les personnes appartenant aux minorités nationales, à continuer de passer en revue leurs besoins effectifs et à prendre les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes éventuelles.

### Participation politique des minorités nationales (article 15)

146. Le cadre juridique de la participation politique des minorités nationales est demeuré inchangé pendant la toute dernière période de suivi. Comme indiqué dans l'Avis précédent, au Parlement national, 106 députés sont élus au système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales et 93 députés sont élus au système proportionnel à l'échelle nationale, sur des listes de partis ayant obtenu plus de 5 % des voix. La loi prévoit une exception pour les listes des minorités nationales, qui sont exonérées du seuil de 5 % et qui peuvent obtenir un mandat préférentiel par minorité, à condition que la liste obtienne un quart des suffrages requis pour obtenir le premier mandat. Un parlementaire en exercice, membre de la minorité nationale allemande, a été élu selon cette règle.

147. Si la liste d'une minorité n'obtient pas le nombre de suffrages requis pour obtenir un siège, le candidat le mieux placé sur cette liste entre quand même au parlement en tant que « porte-parole de la nationalité ». Le porte-parole a le droit d'accéder à des documents, de participer aux travaux des commissions parlementaires et de la Chambre, de prendre la parole et de proposer des amendements<sup>120</sup>. Le porte-parole de la nationalité se concerta avec les présidents des instances autonomes au niveau national, qui assistent, en qualité d'invités permanents, avec des droits de consultation, aux réunions de la Commission parlementaire des nationalités en Hongrie<sup>121</sup>.

148. Selon l'article XXIX (2) de la Loi fondamentale, et l'article 50 de la loi relative aux droits des nationalités, les minorités nationales peuvent, par des suffrages directs, créer des instances autonomes de minorités au niveau local, régional (ou comital) et national. Une instance autonome locale peut être formée si, dans le tout dernier recensement, au moins 25 personnes vivant dans une zone donnée se déclarent comme appartenant à la nationalité concernée<sup>122</sup>. Une instance autonome régionale peut être créée s'il existe au moins dix zones dans la région où une instance autonome locale peut être établie. Toutes les minorités nationales reconnues ont le droit de convoquer l'élection de l'instance autonome nationale de leur minorité nationale. Dans l'ensemble, 12 des 13 instances autonomes nationales des minorités nationales ont coordonné leurs efforts au sein de l'Association des instances autonomes des minorités nationales. Les toutes dernières élections des instances autonomes locales, régionales et nationales se sont déroulées le même jour en octobre 2019.

149. Le Comité consultatif prend note de l'évaluation globalement positive réalisée par les représentants des minorités nationales sur le rôle joué ces dernières années par le parlementaire élu et les 12 porte-parole des nationalités. Le Comité consultatif relève que ses interlocuteurs ont estimé, d'une manière générale, que le fait d'être de moins en perçues comme une source de division politique au sein du parlement a été bénéfique pour les questions liées aux minorités. Elles sont désormais considérées comme une source d'intérêt commun, ce qui

<sup>120</sup> [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 9.

<sup>121</sup> [Rapport étatique](#), p. 11.

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 23. Voir également l'article 56 (1) de la loi relative aux droits des nationalités.



créé une atmosphère constructive propice à l'amélioration du respect des droits des minorités.

150. Étant donné que les élections des instances autonomes locales, régionales et nationales d'octobre 2019 ont eu lieu quelques semaines à peine avant sa visite de suivi dans le pays, le Comité consultatif n'a pas été en mesure d'en évaluer le déroulement ni les résultats, en termes de participation, compte tenu de la brièveté des délais. Il restera néanmoins attentif à cette question dans le cadre du prochain cycle de suivi.

151. Concernant le niveau de financement des instances autonomes des minorités nationales et de leurs institutions, et notamment les écoles et les institutions culturelles dont elles assurent l'exploitation, le Comité consultatif a été informé que les représentants des minorités nationales étaient satisfaits dans l'ensemble, et il note avec satisfaction que les financements annuels ont fortement augmenté de 2014 à 2018 pour chaque minorité nationale. De plus, les aides financières destinées à leurs institutions ont doublé.

152. Le Comité consultatif constate, toutefois, que la méthode de calcul des aides financières accordées à chaque instance autonome nationale, qui repose en partie sur le nombre d'institutions culturelles et d'établissements éducatifs dont elle assure la gestion, ne prend pas en compte la proportion de personnes s'identifiant comme appartenant à une minorité donnée. Le Comité consultatif observe que paradoxalement, les Roms sont les plus désavantagés par l'utilisation de cette méthode. Cette observation a également été formulée par des membres des instances autonomes non roms. Le Comité consultatif estime que la proportion de personnes appartenant à une minorité nationale donnée, par exemple sur la base du recensement le plus récent, doit être prise en compte dans une certaine mesure dans la clé de répartition. Cela pourrait améliorer la capacité des instances autonomes roms nationales et locales de lancer des projets correspondant à leurs besoins spécifiques, notamment dans le domaine de l'éducation (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus).

153. Le Comité consultatif invite les autorités à évaluer le système actuel de représentation parlementaire des minorités nationales de façon régulière, de même que la participation effective des représentants des minorités nationales, pour s'assurer qu'il correspond toujours à leurs besoins réels. S'il y a lieu, les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes éventuelles.

154. Le Comité consultatif engage les autorités à adapter la méthode de calcul utilisée pour allouer des fonds aux différentes instances autonomes des minorités nationales, afin de prendre davantage en considération la proportion de personnes qui s'identifient à chaque minorité nationale.

## Participation effective des Roms (article 15)

155. Outre les instances autonomes roms (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessus), les autorités ont mis en place une structure de coopération et de coordination à plusieurs niveaux pour favoriser l'inclusion des Roms. Pour s'assurer que les Roms sont représentés dans la politique d'inclusion et y participent, un Accord-cadre courant jusqu'à fin 2015 a été signé par le gouvernement et l'instance autonome rom nationale en mai 2011. Selon le rapport étatique, l'instance autonome nationale des Roms a également participé à la mise en place de programmes d'inclusion et du processus décisionnel correspondant. Ces programmes prévoyaient notamment l'assistance de mentors dans tous les domaines de l'action publique, comme les bourses d'études ou la promotion de l'emploi et de la formation, avec « la plus forte proportion possible » de Roms<sup>123</sup>. Le projet prioritaire, *Développement du réseau de mentorat pour l'inclusion*, participait des efforts entrepris pour atteindre une proportion plus élevée de personnes issues d'un milieu défavorisé, des Roms essentiellement, dans le cadre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie.

156. Le Conseil de coordination des Roms est l'organe central de coordination responsable du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie 2011-2020, chargé notamment d'évaluer son plan d'action chaque année et de réviser régulièrement la Stratégie elle-même. Il supervisera également l'élaboration de la future Stratégie 2021-2027. Depuis 2017, la structure organisationnelle du Conseil a été modifiée et neuf groupes stratégiques thématiques ont été créés<sup>124</sup>. Ces groupes sont chargés de soumettre au Conseil des propositions sur l'action à mener en se fondant sur les piliers de la Stratégie d'inclusion, et de participer indirectement à leur mise en œuvre. En 2017, le ministère des Ressources humaines a signé une déclaration de coopération avec plusieurs organisations travaillant avec les Roms. Dans ce contexte, le principal partenaire du gouvernement est le Service de bienfaisance hongrois de l'Ordre de Malte.

157. La structure de coopération est complétée par une Commission interministérielle pour l'intégration sociale et les questions tsiganes. Cet organe a été mis en place en 2010 sous forme de forum d'élaboration de la Stratégie d'inclusion. Il est présenté en tant qu'organe gouvernemental de coordination en matière d'inclusion sociale. Une table ronde sur la lutte contre la ségrégation a également été mise en place en 2013 pour envisager des mesures permettant de mettre fin à la ségrégation dans l'éducation. Le Groupe de travail sur les droits de l'homme du ministère de la Justice comprend également un Groupe de travail thématique sur les questions roms, présidé par le Secrétaire d'État adjoint à l'inclusion sociale. Depuis 2015, la plateforme rom a aussi pour objectif d'étendre la politique d'inclusion au niveau régional.

158. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à certains groupes minoritaires, comme les Roms, ont souvent plus de mal que les autres à avoir accès au marché du travail, à l'éducation et à la formation, au logement, aux soins de santé et à la protection sociale. Les

<sup>123</sup> Ibid., p. 49.

<sup>124</sup> [Rapport étatique](#), pp. 17-18, 31.

difficultés relevées dans les différents secteurs sont fréquemment liées et sont de nature à se renforcer mutuellement au point d'entraîner les personnes concernées dans une spirale d'exclusion de la vie socio-économique. Les femmes appartenant à ces groupes sont souvent particulièrement exposées à la pauvreté et à l'exclusion sociale<sup>125</sup>. Afin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées avec la participation effective et active des représentants des personnes concernées. Une fois ces stratégies en place, une attention particulière devrait être accordée à leur mise en œuvre effective, et il faudrait s'interroger sur la nécessité d'associer aussi les représentants des minorités nationales à ce stade. Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux, en particulier au plan local. Par ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leurs effets, là encore en étroite coopération avec les représentants des minorités concernées, afin de les aménager et de les renforcer au fil du temps. La coordination effective des mesures prises par les différentes instances devrait être au cœur des préoccupations<sup>126</sup>.

159. Le Comité consultatif estime que la complexité du cadre institutionnel peut se révéler problématique pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'inclusion des Roms. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la minorité nationale rom s'inquiètent de l'efficacité de cette structure et en particulier de sa capacité d'assurer une participation effective. Le Comité consultatif reste convaincu qu'une telle participation constitue un facteur fondamental pour s'assurer que les politiques d'inclusion élaborées correspondent aux besoins réels des personnes concernées. Une simplification des structures, associée à une participation renforcée, pourrait se révéler nécessaire.

160. Le Comité consultatif observe en outre que les compétences des instances autonomes des minorités en Hongrie concernent principalement la préservation et le développement de leur culture respective et l'éducation pour les minorités, mais que ces mandats ne permettent pas aux instances autonomes roms de s'exprimer directement sur les questions complexes de la participation et de l'intégration socio-économiques, alors que ce sont celles qui doivent retenir toute leur attention. Leurs budgets ne leur permettent pas non plus de lancer des projets spécifiques à caractère social (voir *Participation politique des minorités nationales*, ci-dessus). Le Comité consultatif estime en conséquence que les instances autonomes roms, au niveau local, régional ou national, ne semblent pas disposer des moyens voulus pour participer à la conception des politiques d'inclusion sociale et aux décisions s'y rapportant, alors que ce sont les questions les plus importantes pour les Roms. Une telle participation des

instances autonomes roms n'empêcherait pas celle d'autres acteurs de la société civile dans leur domaine de compétence respectif.

161. Le Comité consultatif est également préoccupé par l'absence apparente de vue d'ensemble. Si la Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie peut être considérée comme offrant un cadre solide pour de futurs plans d'action, le Comité consultatif remarque la diversité des projets lancés, sans qu'aucun lien entre eux ne soit perceptible. L'efficacité d'une telle approche fondée sur des projets est donc discutable. Le Comité consultatif prend note en particulier de la présence sur le terrain et du travail réalisé par le Service de bienfaisance hongrois de l'Ordre de Malte, qui joue un rôle important dans plusieurs centaines de zones marginalisées<sup>127</sup>. Tout en se félicitant des ressources investies dans ces programmes, le Comité consultatif insiste à la fois sur la nécessité d'assurer la coordination, la transparence et le contrôle des politiques publiques, et sur celle d'intégrer la participation effective des représentants des Roms dans chaque politique ou projet d'inclusion. À cet égard, le Comité consultatif encourage toutes les tentatives visant à répondre au besoin d'un renforcement des capacités et d'une autonomisation directe et effective, qui renforceraient la participation des Roms.

162. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à une transparence et à une efficacité accrue de la conception, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques relatives aux Roms, au niveau local, comital et national, et notamment à un niveau élevé de représentation et de participation des communautés roms, en particulier dans les zones marginalisées, et à établir des indicateurs pertinents permettant de mesurer cette participation de façon objective. Des efforts substantiels devraient être déployés pour faire en sorte que le cadre institutionnel soit rationalisé et garantisse la participation effective des Roms à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la Stratégie nationale d'intégration sociale de la Hongrie, afin de rendre compte de la diversité des opinions au sein de ces groupes.

### Accès effectif à l'emploi pour les Roms (article 15)

163. Selon le rapport étatique, 54,6 % des hommes roms et 35,9 % des femmes roms avaient un emploi 2017<sup>128</sup>. Si ces deux taux ont progressé (le deuxième pourcentage est supérieur de 10 points à celui de 2014), l'écart de chômage entre les hommes et les femmes n'a pas varié. Le taux d'emploi global des Roms âgés de 15 à 64 ans demeure aussi sensiblement inférieur à celui du reste de la population, même si cet écart s'est légèrement réduit entre 2014 et 2017 (en baisse de 29,4 % en 2014, et de 23,9 % en 2017). Selon le rapport étatique, la situation peut s'expliquer par des facteurs cumulatifs comme de faibles qualifications (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus), mais aussi par les disparités régionales

<sup>125</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphe 47.

<sup>126</sup> Ibid., paragraphe 49.

<sup>127</sup> Le Service de bienfaisance hongrois participe, entre autres, au projet EFOP-1.4.1-15 « Soutien des professionnels en faveur de programmes intégrés destinés aux enfants » dans le cadre d'un consortium et joue un rôle déterminant dans le projet EFOP-1.5.1-17 « Des opportunités sans limite – Programme pilote pour la convergence régionale des districts les plus défavorisés ».

<sup>128</sup> [Rapport étatique](#), p. 9.

touchant les zones où vivent les Roms, comme des villages mal desservis par les transports et offrant peu d'emplois locaux. Le taux d'emploi inférieur des femmes pourrait, quant à lui, s'expliquer par le poids des traditions et par le nombre d'enfants des familles roms qui est généralement supérieur à celui du reste de la population.

164. La Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2011-2020 contient un article (3.7) spécifiquement consacré à l'accès à l'emploi, ainsi que deux alinéas concernant l'emploi public (programme Start pour l'emploi) et l'enseignement professionnel et l'éducation des adultes, respectivement. Les autorités mentionnent également un programme d'agriculture sociale qui a bénéficié à 8 000 familles. Le rapport étatique fait également état de quatre autres programmes menés dans le domaine de l'emploi. Ces programmes devraient davantage prendre en compte les besoins des Roms, comme celui intitulé « Une opportunité pour les femmes »<sup>129</sup>.

165. Des données concernant les Roms sur le marché du travail sont collectées sur la base d'une déclaration volontaire via les enquêtes SILC (Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie) et LFS (Enquête sur les forces de travail) de l'UE depuis 2013. Le recensement de 2011, ainsi que des méthodologies mathématiques et sociologiques, sont utilisés pour cibler les interventions des pouvoirs publics. Les autorités nationales, toutefois, ont informé le Comité consultatif qu'il n'existait toujours pas d'informations complètes et précises relatives à la situation des Roms sur le marché du travail, en particulier pour des raisons d'assimilation ou eu égard au souhait de personnes appartenant à la minorité rom de dissimuler leur origine.

166. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les travaux de recherche et la collecte de données relatives à la situation des Roms sur le marché du travail font encore défaut<sup>130</sup>. D'autres chiffres sont toutefois disponibles, en particulier sur le niveau de qualification, qui est présenté comme l'un des facteurs fondamentaux d'un possible changement. En 2015, 16 % des Roms âgés de 15 à 64 ans n'avaient pas fini l'école primaire et 63 % possédaient uniquement des qualifications élémentaires<sup>131</sup>. Le récent abaissement, de 18 à 16 ans, de l'âge de fin de scolarité obligatoire (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus) passe pour avoir aggravé encore la situation au regard de l'abandon prématuré de la scolarité<sup>132</sup>.

167. Certains experts estiment que l'emploi public pourrait constituer un outil utile pour gérer le chômage, à la fois pour faciliter la transition de l'enseignement au marché du travail pour les jeunes roms et pour réduire les inégalités géographiques, notamment dans le nord de la Hongrie.

Cependant, la majorité des interlocuteurs du Comité consultatif ont fait part de leur scepticisme quant aux possibilités d'« emploi public ». Dans la pratique, les dispositifs d'emploi public ne parviennent pas à procurer un emploi stable et des salaires équitables, et incitent trop souvent les élèves à quitter l'enseignement secondaire (voir l'article 12). Faute de données, les experts ne sont pas en mesure de déterminer si les politiques mises en œuvre servent déjà l'objectif premier qui est de réduire le chômage. Les observateurs soulignent que les programmes existants, comme le Programme de garantie pour les jeunes, ne ciblent pas et ne bénéficient pas suffisamment aux Roms et que les formations ne sont pas adaptées aux besoins du marché du travail. Ils insistent sur les effets dommageables des programmes qui conduisent à un abandon prématuré de la scolarité.

168. Les chercheurs, ainsi que les autorités, signalent que le faible taux d'emploi des Roms n'est pas uniquement dû à leur niveau d'études (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus) et à des disparités régionales, mais aussi à une discrimination récurrente, prenant la forme de l'application de critères de recrutement disproportionnés et déplacés ou simplement de refus de recruter des Roms<sup>133</sup>. Il convient de noter que les voies de recours possibles ne sont pas toujours connues, comme le montre la nette différence entre le pourcentage de personnes concernées identifiées par des projets de recherches qualitatives<sup>134</sup> et le faible nombre de plaintes déposées auprès de l'AET (voir *Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination*, ci-dessus).

169. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à certaines minorités sont davantage exposées au risque d'exclusion sociale et que leur intégration dans la vie socio-économique requiert souvent des approches ciblées, prenant pleinement en considération le contexte culturel et d'autres circonstances spécifiques. Des formations spécialisées peuvent être nécessaires pour le personnel des services publics afin d'apporter une réponse adaptée aux problèmes sociaux et économiques qui leur sont propres. Des mesures spécifiques pourraient aussi être requises pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant aux minorités résidant dans des zones périphériques et/ou touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou subissant la désindustrialisation<sup>135</sup>.

170. Le Comité consultatif regrette que seul un nombre limité de programmes relatifs à l'emploi cités dans le rapport étatique soient spécifiquement consacrés aux Roms. Les données communiquées concernent le nombre de personnes « devant » être associées à ces programmes sur la période 2014-2020, ou leurs budgets respectifs<sup>136</sup>, mais

<sup>129</sup> [Rapport étatique](#), p. 34.

<sup>130</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 14.

<sup>131</sup> Ces taux sont respectivement de 1 % et de 19 % dans la population non rom.

<sup>132</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 16.

<sup>133</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>134</sup> Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II, 2011-2020, p. 49.

<sup>135</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphes 38 et 42.

<sup>136</sup> [Rapport étatique](#), pp. 34-35.

ne précisent pas si ces personnes sont des hommes ou des femmes roms. Elles n'indiquent pas non plus le nombre de personnes ayant réellement participé à ces programmes, pas plus que leurs effets possibles sur les conditions et le taux d'emploi des Roms.

171. Le Comité consultatif note que le pourcentage de Roms dans le secteur public serait aussi très faible (0,1 % des fonctionnaires et 1,1 % des employés du secteur public)<sup>137</sup>, de sorte que des améliorations notables pourraient être apportées, à condition que l'emploi en résultant soit stable et durable, et ne constitue pas une incitation pour les jeunes Roms à quitter l'école avant d'avoir obtenu un diplôme (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus). En ce qui concerne le secteur privé, outre un manque de sensibilisation aux voies de recours possibles en cas de discrimination (voir *Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination*, ci-dessus), le Comité consultatif regrette que les programmes de formation ne soient pas conçus pour répondre aux besoins du marché du travail et, même s'ils l'étaient, il n'en resterait pas moins difficile de vérifier si ces programmes visent et bénéficient réellement aux Roms.

172. Le Comité consultatif se félicite des tentatives des autorités de stimuler le recrutement des femmes roms dans la police<sup>138</sup>, mais note avec préoccupation que le taux d'emploi des femmes roms resterait 2,6 fois moins élevé que la proportion de femmes dans la population globale, et que les femmes roms sont défavorisées au sein de leur propre population, leurs chances de trouver un emploi étant moitié moindres que celles des hommes roms<sup>139</sup>. Le Comité consultatif regrette à cet égard que la Stratégie d'inclusion ne prévoient pas la protection et la promotion des droits reproductifs. Il insiste en outre sur l'indéniable corrélation entre le faible taux d'emploi des femmes roms et les difficultés d'accès à l'enseignement préscolaire dans les zones défavorisées (voir *Accès effectif à l'éducation pour les Roms*, ci-dessus).

173. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour faire progresser les taux et les conditions d'emploi des Roms, notamment dans les régions les plus défavorisées.

174. Le Comité consultatif demande aux autorités de concevoir et de renforcer spécifiquement les politiques mises en place pour relever le taux d'emploi des femmes roms, avec la participation effective des organisations roms et d'experts indépendants ; de consacrer des ressources suffisantes à leur mise en œuvre, et de suivre et d'évaluer leurs effets de façon régulière.

## Conditions de logement des Roms (article 15)

175. Le rapport étatique indique qu'une carte et une base de données nationales sur la ségrégation ont été créées à partir des données tirées du recensement de 2011. Cela a permis d'identifier 1 394 communautés marginalisées, roms principalement, dans 709 villages et villes de petite et grande taille. Le *programme complexe pour les bidonvilles*, mis en œuvre conformément à la stratégie adoptée par la Résolution du gouvernement n° 1686/2020, repose sur une approche en deux étapes, soit le développement humain – afin que la communauté concernée développe la capacité d'assumer une responsabilité personnelle et collective et de vivre en toute indépendance – suivi de la rénovation des habitations et des environs avec la participation de la communauté et la présence constante d'un travailleur social. Entre 2012 et 2016, le programme a été mis en œuvre dans 66 zones marginalisées, avec des projets d'aménagement des logements dans 8 d'entre elles (112 habitations rénovées ou reconstruites). Selon le rapport étatique, ces programmes devraient concerner au total 30 000 personnes entre 2014 et 2020, à travers 320 propositions de projets, principalement financées par des fonds de l'UE<sup>140</sup>.

176. Des organisations de la société civile ont soulevé deux problèmes principaux concernant le logement : l'adéquation et l'accessibilité financière<sup>141</sup>. Dans l'ensemble, 3 % des logements urbains et 9 % des logements ruraux n'ont pas accès à l'eau courante<sup>142</sup>. Selon une étude de l'Agence des droits fondamentaux menée en 2016, 33 % des Roms vivent dans des logements dépourvus d'eau courante, et 38 % dans des logements sans toilettes ni salle de douche ou de bains à l'intérieur du logement<sup>143</sup>. Dans le même temps, 48 % de la population rom est confrontée à la pauvreté monétaire et 56 % à plusieurs privations matérielles. Ces personnes sont donc dans l'incapacité de se chauffer correctement ou de supporter les coûts inhérents à leur logement. Ces difficultés cumulées amènent la population à emprunter de l'argent à des taux exorbitants, ce qui conduit ensuite à l'endettement et à l'absence de domicile fixe.

177. Les chercheurs soulignent aussi que les zones défavorisées, dont la gestion a été abandonnée au niveau local, sont exclues des grands projets d'aménagement par les municipalités, ces dernières n'étant pas incitées à prendre en compte ces zones et ces personnes. La proportion de logements sociaux est très faible (1,5 % de l'ensemble des logements), notamment dans les zones rurales (0,7 %). Des cas de discrimination et d'expulsion ont également été signalés au cours de la période de suivi, en particulier à Budapest et Miskolc<sup>144</sup>. Il est arrivé que des

<sup>137</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, p. 15.

<sup>138</sup> [Rapport étatique](#), p. 29.

<sup>139</sup> Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie, 3.3.2, p. 31.

<sup>140</sup> [Rapport étatique](#), p. 35.

<sup>141</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, pp. 28-29.

<sup>142</sup> Office central de statistique hongrois STADAT 2.3.7.

<sup>143</sup> Dans l'ensemble, 44 % des logements où vivent les Roms ont d'autres problèmes de qualité comme des fuites de toiture ou des murs humides, contre 27 % pour les logements habités par le reste de la population.

<sup>144</sup> OSCE, [The Housing Rights of Roma in Miskolc, Hungary. Report on the ODIHR Field Assessment Visit to Hungary, 29 June – 1 July 2015](#), publié le 1<sup>er</sup> septembre 2016.

baux soient résiliés par la municipalité, moyennant une indemnisation limitée, à condition que le locataire achète un bien situé en dehors de la commune. Des cas de harcèlement de familles et des tactiques destinées à susciter la peur ont été signalés dans ce contexte. Le nombre d'expulsions des logements sociaux a triplé de 2001 à 2015. Au cours du seul deuxième trimestre 2018, 1 355 expulsions se sont produites officiellement<sup>145</sup>.

178. La diminution des allocations logement est également répertoriée comme une cause des difficultés des Roms dans le secteur du logement. En raison du pouvoir discrétionnaire des municipalités à cet égard et de l'absence d'allocation minimale légale, les bénéficiaires des aides sont davantage à la merci des politiques locales<sup>146</sup>. En parallèle, une majorité de Roms ne sont pas ciblés par les programmes d'aide au logement, parce qu'ils ne remplissent pas les critères relatifs à l'allocation logement pour les familles, et ne bénéficient pas du remboursement de TVA lié à la construction d'une habitation.

179. Le Comité consultatif rappelle que les États parties devraient veiller, avec une attention particulière, au plein respect des droits humains des personnes appartenant aux minorités nationales en matière de logement. Ils devraient élaborer des politiques sectorielles globales afin de remédier aux problèmes des logements qui ne répondent pas aux normes minimales et des difficultés d'accès aux infrastructures de base, lesquelles freinent l'accès à des logements convenables, notamment en améliorant l'accès aux logements subventionnés<sup>147</sup>.

180. Le Comité consultatif rappelle en outre que les conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées à une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms, réduisent fortement leur capacité de participer à la vie socio-économique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives garantissant leur droit de résidence et par leur exposition aux expulsions forcées, en particulier à la suite des processus de restitution des propriétés<sup>148</sup>.

181. Le Comité consultatif regrette que le rapport étatique n'en dise pas plus sur la situation actuelle des Roms dans le domaine du logement et ne décrive pas en détail les mesures prises à cet égard pendant la période de suivi. Au vu des informations qu'il a recueillies auprès de la société civile et des chercheurs et des données publiées dans la

section correspondante de la Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2014-2020, le Comité consultatif est gravement préoccupé par les mauvaises conditions de logement actuelles des Roms en Hongrie. Il note que dans les pires situations, les Roms souffrent d'un manque d'accès élémentaire à l'eau courante<sup>149</sup> et que le nombre d'expulsions reste élevé, particulièrement dans le logement social.

182. Le Comité consultatif relève que toutes les parties prenantes reconnaissent que l'accessibilité financière est l'un des grands problèmes auxquels il faut s'atteler<sup>150</sup>. Paradoxalement, il n'est fait aucune mention d'une politique ou d'un programme national visant à accroître sensiblement le stock de logements sociaux, pas plus que d'un plan clair de développement du logement subventionné. Tout en notant que la plupart des questions relèvent de la compétence des municipalités, le Comité consultatif estime qu'il incombe aux autorités nationales de mettre en place les incitations nécessaires, notamment en créant des obligations juridiques claires, afin d'imposer aux municipalités des normes minimales au regard de leurs prérogatives en matière de logement, de sorte qu'elles soient tenues de protéger les Roms les plus vulnérables. À cet égard, le Comité consultatif encourage vivement les autorités nationales à soutenir financièrement l'initiative de la municipalité nouvellement élue de Miskolc de régulariser les campements illégaux résultant des expulsions illégales pratiquées par la municipalité précédente.

183. Le Comité consultatif constate en outre qu'une forte proportion de Roms vivent encore dans des zones marginalisées, en dépit de la législation visant à interdire la ségrégation en matière de logement (voir *Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination*, ci-dessus)<sup>151</sup>. Le Comité consultatif observe également, avec une vive préoccupation, que cette possible contradiction entre la loi et la pratique est aussi mentionnée dans des rapports de la société civile au regard de la proportion d'enfants roms (80 %) qui sont placés dans des structures d'accueil. Les explications données décrivent ce phénomène comme une conséquence de la pauvreté des parents, en dépit de la loi interdisant que des enfants soient retirés à leur famille uniquement pour des raisons matérielles<sup>152</sup>.

184. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à concevoir et à mettre en œuvre un cadre d'action national global sur le logement, pourvu d'un système d'incitations afin que les municipalités soient associées à la conception et à la mise en œuvre des politiques destinées à améliorer la situation des Roms au regard du logement.

<sup>145</sup> Parlement hongrois, [Réponse](#) de Pál Völner à Lajos Oláh (en hongrois), Budapest, 17 août 2018.

<sup>146</sup> Voir, entre autres, [Conclusions de l'ECRI sur la Hongrie](#), adopté le 21 mars 2018.

<sup>147</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphes 58-59.

<sup>148</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphe 57.

<sup>149</sup> Centre européen pour les droits des Roms, [Europe's Roma Denied Access to Clean Water and Sanitation](#), mars 2017.

<sup>150</sup> Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II 2014-2020, p. 60.

<sup>151</sup> Loi CXXV de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances, articles 8 et 26 (3) :

« Article 8 : Toutes les dispositions en vertu desquelles une personne ou un groupe est traité ou serait traité moins favorablement qu'une autre personne ou un autre groupe dans une situation comparable en raison de son (...) e) appartenance à une minorité nationale ou ethnique, (...) p) origine sociale, (...) sont considérées comme une discrimination directe. »

« Article 26 (3) : Les conditions d'accès au logement ne doivent pas être déterminées dans le but d'éloigner artificiellement des groupes particuliers en fonction des caractéristiques définies à l'article 8 d'un quelconque campement ou d'une partie de ce campement, et pas en fonction de la décision volontaire du groupe concerné. »

<sup>152</sup> Centre européen pour les droits des Roms, <http://www.errc.org/reports-and-submissions/cause-of-action-romani-children-in-state-care-in-nograd-county-hungary>, 20 novembre 2017.

185. Le Comité consultatif exhorte les autorités à développer sensiblement le logement social et subventionné, et à veiller à la mise en œuvre efficace de la législation existante contre la ségrégation en matière de logement.

186. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à faire en sorte que le droit des enfants roms à ne pas être retirés à leur famille pour des raisons matérielles soit effectivement respecté ; à enquêter comme il se doit sur les raisons expliquant leur présence disproportionnée dans les structures d'accueil ; à remédier efficacement à la situation ; et à recourir à des mesures, sociales notamment, pour améliorer les conditions de vie et les compétences parentales.

### Accès effectif aux soins de santé pour les Roms (article 15)

187. Le rapport étatique indique que sur la période 2007-2013, 61 Bureaux d'amélioration de la santé ont été établis, dont 38 dans les districts défavorisés. Toutefois, il ne précise pas dans quelle mesure cela a amélioré l'accès aux soins de santé de la population rom. Quatre centres de services médicaux ont également été créés plus récemment dans le nord de la Hongrie afin de tester un modèle privilégiant la dimension sociale avec la participation des communautés locales – en particulier les Roms – et notamment des instances autonomes locales et nationales. Suivant les résultats de ce test (inconnus à ce stade), des recommandations seront adressées aux responsables de la santé à l'échelle nationale.

188. La Stratégie nationale d'inclusion sociale de la Hongrie II (2011-2020) comprend une composante particulière (point 3.8), qui fait état d'une corrélation claire entre la pauvreté et les pathologies, en raison de difficultés d'accès aux soins de santé et d'autres causes socio-économiques. La pénurie de personnel infirmier dans les régions défavorisées est aussi reconnue comme un facteur défavorable. La stratégie indique en outre que, dans les 20 catégories d'états pathologiques les plus courantes, le taux de morbidité des Roms est au moins deux fois plus élevé que celui de la population dans son ensemble, et cinq fois plus pour l'asthme et les maladies gastro-intestinales et dix fois plus pour la perte de vision, l'anémie et les maladies infectieuses pulmonaires. Selon la Stratégie, si les Roms disposent d'un accès approprié aux soins dispensés par les médecins de famille, l'accès aux médicaments et aux soins hospitaliers demeure un problème grave pour des raisons économiques et sociales.

189. Les conclusions des études relatives aux effets des politiques de santé sur les Roms sont à l'avenant, avec quelques nuances. En particulier, les chercheurs attirent l'attention sur le manque de données concernant la

couverture de sécurité sociale et soulignent que l'accès aux soins de santé est rendu difficile par différents problèmes structurels, comme la pénurie de médecins généralistes – due au vieillissement et au faible nombre de médecins entrant sur le marché du travail, qui touche en tout premier lieu les zones défavorisées où vivent les Roms<sup>153</sup> – mais aussi le large recours aux « gratifications »<sup>154</sup>. L'abaissement de l'âge de fin de scolarité de 18 à 16 ans a également joué un rôle négatif en termes de culture sanitaire, dans un contexte où la corrélation entre les préjudices sociaux et les grossesses précoces est indéniable, ce qui se répercute ensuite sur le nombre de nouveau-nés de faible poids et prématurés<sup>155</sup>. Les Roms ont également une espérance de vie plus faible que la population majoritaire et que les personnes appartenant aux autres minorités nationales<sup>156</sup>. De plus, des cas récents de discrimination dans l'accès aux soins de santé ou de harcèlement des femmes roms dans les hôpitaux publics ont été portés devant les tribunaux et l'AET<sup>157</sup>.

190. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à certaines minorités nationales se heurtent à des difficultés particulières pour avoir accès aux soins de santé, une situation qui résulte de divers facteurs tels que la discrimination (voir *Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination*, ci-dessus), la pauvreté, l'isolement géographique, les différences culturelles ou la barrière de la langue. Ces difficultés d'accès aux soins de santé ont un impact négatif sur la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie socio-économique. Les États Parties devraient assurer la participation effective des personnes appartenant aux minorités concernées à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures prises pour remédier aux problèmes liés à la santé. Ce n'est qu'à cette condition que les services de santé seront à même de répondre plus efficacement à leurs besoins spécifiques. Le personnel médical et administratif employé dans les services de santé devrait bénéficier d'une formation abordant le contexte culturel et linguistique des minorités nationales, de façon à pouvoir répondre de manière adéquate à leurs besoins spécifiques. L'emploi de médiateurs-santé ou d'assistants issus des minorités nationales peut contribuer à améliorer la communication et l'adoption d'approches plus adaptées<sup>158</sup>.

191. Le Comité consultatif note que la Stratégie ne contient ni ne recommande aucun plan d'action ou ensemble spécifique de mesures destiné à remédier aux problèmes structurels identifiés, notamment en ce qui concerne la pénurie de personnel infirmier et de médecins qui touche les zones défavorisées. Les mesures présentées dans le rapport étatique donnent l'impression que l'on ne s'est pas encore attelé à l'ampleur des problèmes. Quoi qu'il en soit, faute de données, il est difficile d'identifier les mesures correctrices possibles. De l'avis du Comité consultatif, les

<sup>153</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, pp. 49-50.

<sup>154</sup> Transparency International, [Global Corruption Barometer 2016](#).

<sup>155</sup> [Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary](#), Roma Civil Monitor, septembre 2018, pp. 54-55.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>157</sup> European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, [Flash report](#), expert: Lídia Balogh, 11 juin 2019.

<sup>158</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphes 61-63.

difficultés d'accès aux soins de santé tiennent également à la non-participation des Roms à la conception et à la mise en œuvre des politiques destinées à remédier aux problèmes qu'ils rencontrent. Le Comité consultatif regrette que l'existence d'un discours public qui attribue des pathologies aux Roms puisse avoir pour ces derniers des conséquences néfastes et disproportionnées<sup>159</sup>, alors que leur participation effective à la prise de décisions devrait être perçue comme une solution à ces problèmes socio-économiques structurels.

192. Le Comité consultatif exhorte les autorités à adopter un plan d'action complet pour résoudre les problèmes rencontrés par les Roms dans l'accès aux soins de santé, contenant notamment une composante sur la culture sanitaire à l'intention des élèves.

193. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de remédier aux pénuries des services de santé, en s'intéressant en particulier aux zones défavorisées habitées par les Roms.

194. Le Comité consultatif engage vivement les autorités à sensibiliser les professionnels de la santé à la législation anti-discrimination, et à lancer une campagne d'information dans les hôpitaux et autres établissements médicaux pour informer efficacement les patients de leur droit à ne pas faire l'objet d'une discrimination.

#### Accords bilatéraux et coopération régionale (articles 17 et 18)

195. Les autorités font état d'un certain nombre d'activités témoignant des liens qui existent entre les minorités nationales en Hongrie et leur pays de rattachement, lorsqu'elles en ont un<sup>160</sup>. Les six Comités mixtes sur les minorités, qui sont des institutions intergouvernementales visant à garantir et à protéger mutuellement les droits des minorités nationales, sont toujours en place pour les minorités croate, roumaine, serbe, slovaque, slovène et ukrainienne, et se sont réunis pour la dernière fois,

respectivement, en novembre 2015, avril 2016, novembre 2016, novembre 2016, février 2017 et novembre 2017.

196. Le Comité consultatif rappelle que la Convention-cadre encourage une approche proactive de la coopération transnationale entre les États, car elle peut grandement contribuer à accroître la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les affaires publiques et dans la vie sociale, économique et culturelle<sup>161</sup>.

197. Le Comité consultatif se félicite de la mise en œuvre des dispositions de la déclaration conjointe de 1992 adoptée par le gouvernement hongrois et le gouvernement allemand sur l'assistance apportée à la minorité allemande en Hongrie et l'apprentissage de l'allemand en tant que langue étrangère. Le Sous-comité permanent du Comité culturel mixte hongro-allemand se réunit deux fois par an et coordonne des initiatives concernant l'enseignement de l'allemand en tant que langue étrangère et l'enseignement de la langue de la nationalité allemande en Hongrie, ainsi que des activités culturelles et d'autres activités de coopération<sup>162</sup>.

198. Le Comité consultatif constate aussi avec satisfaction que les représentants des minorités nationales concernées (croate, roumaine, serbe, slovaque, slovène et ukrainienne) prennent part aux réunions de leur comité mixte respectif. Il observe, toutefois, que les réunions des comités ne se tiennent pas de façon régulière et souligne qu'une marge d'amélioration subsiste à cet égard, afin de faciliter encore le dialogue entre les États voisins sur les questions liées aux minorités.

199. Le Comité consultatif encourage les autorités à tenir des réunions des Comités mixtes sur les minorités de façon plus régulière et à renforcer l'efficacité des plateformes de coopération bilatérale.

<sup>159</sup> Voir, entre autres, Lidia Balogh et Gellér Judit, Roma nők hátrányos megkülönböztetése a szülészeti ellátás során: két magyarországi jogeset, háttérrel, in *Fundamentum*, 2019, n° 1-2, pp. 204-223.

<sup>160</sup> [Rapport étatique](#), pp. 76-79.

<sup>161</sup> [Commentaire thématique n° 2](#), paragraphe 167.

<sup>162</sup> [Rapport étatique](#), p. 78.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible, entre autres langues, en allemand, en arménien, en bulgare, en croate, en grec, en hongrois, en polonais, en romani, en roumain, en serbe, en slovaque, en slovène et en ukrainien.

Cet Avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite en Hongrie.

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 47 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE