

# RAPPORT DE L'ECRI SUR LA HONGRIE

(sixième cycle de monitoring)



**Adopté le 6 décembre 2022**

Publié le 9 mars 2023

European Commission  
against Racism and Intolerance

**ECRI**  
Commission européenne  
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



## TABLE DES MATIERES

---

AVANT-PROPOS.....	4
RÉSUMÉ .....	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	8
<i>I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS.....</i>	<i>8</i>
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITE .....	8
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	10
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE .....	12
D. ÉGALITE DES PERSONNES LGBTI.....	13
<i>II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....</i>	<i>19</i>
A. DISCOURS DE HAINE .....	19
B. VIOLENCE MOTIVEE PAR LA HAINE.....	23
<i>III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....</i>	<i>26</i>
A. ROMS .....	26
B. MIGRANTS (REFUGIES ET BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE INCLUS) .....	31
<i>IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA HONGRIE.....</i>	<i>35</i>
A. ABSENCE D'ACCÈS EFFECTIF À L'ASILE.....	35
B. PERSONNES FUYANT LA GUERRE EN UKRAINE .....	37
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	39
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	40
BIBLIOGRAPHIE .....	43
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT .....	50

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

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

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

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

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

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

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

**Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire, il rend compte de la situation en date du 30 juin 2022. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc en principe pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.**

## RÉSUMÉ

---

**Depuis l'adoption du cinquième rapport de l'ECRI sur la Hongrie, le 19 mars 2015, des progrès ont été accomplis et de bonnes pratiques ont été mises en place dans un certain nombre de domaines.**

Dans le domaine de l'éducation inclusive, les autorités ont pris un large éventail de mesures de lutte contre la ségrégation, comprenant la création, en 2019, de groupes de travail anti-ségrégation dans chaque circonscription scolaire.

Le premier service public de soutien aux victimes (SSV), y compris aux victimes d'infractions pénales motivées par la haine, a été inauguré en 2017, puis a été étendu pour former dix autres services dans l'ensemble du pays. Proposant une ligne d'assistance gratuite aux victimes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, le SSV dispose également d'un système de « retrait » qui leur permet de bénéficier d'une assistance directe adaptée à leurs besoins depuis 2021.

Afin d'améliorer l'efficacité des enquêtes sur les infractions pénales motivées par la haine, un Protocole sur les infractions pénales motivées par la haine, que toutes les forces de police sont contraintes de respecter, a été adopté en juillet 2019. Le protocole impose la désignation de « mentors » dans chaque unité de police locale et prévoit la formation régulière des policiers. Plusieurs autres initiatives ont également été prises pour améliorer la détection des infractions pénales motivées par des préjugés et les enquêtes dont elles font l'objet.

Les autorités ont consacré des efforts considérables à l'amélioration de l'inclusion des Roms par la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale. Cette stratégie s'est accompagnée d'autres documents d'orientation qui la complètent, tels que la « Stratégie de rattrapage pour les Roms fondée sur le diagnostic », ainsi que d'autres initiatives récentes, comme le projet « Quartiers émergents », qui a été lancé en 2019 et qui a ciblé les 300 quartiers les plus défavorisés du pays. Des progrès ont été réalisés dans l'éducation des élèves roms, en particulier grâce au système des centres de soutien scolaire après la classe (tanoda).

Les autorités, y compris au niveau local, et les organisations de la société civile ont fait de sérieux efforts pour offrir protection et soutien aux personnes fuyant l'Ukraine. L'aide apportée comprend la mise en place de guichets

d'assistance à tous les postes-frontières le long de la frontière entre la Hongrie et l'Ukraine, où du personnel est disponible en permanence pour aider les personnes à bénéficier de soins médicaux d'urgence, d'un transport, d'un hébergement, de repas et d'une assistance juridique.

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

L'Autorité pour l'égalité de traitement, a été dissoute en tant qu'organisme autonome chargé de l'égalité et a fusionné avec le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux le 1er janvier 2021, sans que cette mesure n'ait été précédée de consultations appropriées. À ce jour, aucune campagne d'information destinée au grand public n'a été organisée pour présenter le cadre institutionnel actuel et les voies de recours disponibles.

La loi de 2020 relative à l'élimination et à la prévention de la violence à l'école, qui établit un nouveau système de personnel de sécurité dans les établissements scolaires par le biais de gardiens d'école, risque d'entraîner une stigmatisation des élèves et des étudiants issus de milieux difficiles et de familles à faibles revenus, comme c'est le cas des Roms.

La situation des droits humains des personnes LGBTI s'est considérablement détériorée en raison du discours politique de plus en plus hostile dont elles font l'objet et de l'adoption d'une série de lois restrictives. Ces dernières concernent notamment les modifications relatives à la reconnaissance juridique de l'identité de genre et à la propagation ou à la représentation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité. Ces changements législatifs ont été introduits au moyen des procédures accélérées dans le cadre de la situation d'urgence liée à la pandémie de Covid-19, lorsque le gouvernement a décrété l'« état de danger », et sans consultation publique significative.

La xénophobie est de plus en plus présente dans le discours public en Hongrie depuis quelques années, et le discours politique a pris des connotations extrêmement clivantes et hostiles visant particulièrement les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, les

musulmans et les personnes LGBTI. De nombreuses modifications de la législation, favorisées par des campagnes soutenues par le gouvernement, ont créé une enceinte amplifiant la montée de ce discours de haine. Ces tendances semblent avoir nourri des sentiments de marginalisation et d'exclusion parmi plusieurs groupes de population au sein de la société hongroise.

L'efficacité du cadre juridique sur le discours de haine relevant du droit pénal reste extrêmement limitée en raison de l'interprétation judiciaire stricte des exigences juridiques. La législation ne prévoit toujours pas de dispositions érigeant la motivation raciste en circonstance aggravante.

Les différentes éditions de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale n'ont pas été pleinement mises en œuvre, en particulier au niveau local, et la situation des Roms reste difficile. Le taux de décrochage scolaire demeure élevé et les Roms occupent les positions les plus défavorisées sur le marché du travail. On continue d'observer une pénurie de logements sociaux et des expulsions de Roms, souvent sans qu'une solution de relogement ne leur soit proposée. La ségrégation dans le secteur éducatif reste très répandue. Les femmes roms sont particulièrement vulnérables dans l'accès aux soins de santé.

En 2016, le système d'aide publique à l'intégration destiné aux réfugiés et aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire a pris fin, et il n'existe pas de stratégie d'intégration spécifique pour ces personnes.

Après l'instauration de l'« état de crise pour cause de migration de masse » en 2015, des changements fondamentaux ont été apportés au système d'asile par l'intermédiaire d'un ensemble complexe de modifications législatives, qui ont restreint l'accès à l'asile dans le pays.

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

Les autorités devraient mettre les compétences, l'indépendance et l'efficacité de la Direction de l'égalité de traitement (DET) du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux en pleine conformité avec la Recommandation de politique générale n° 2 (révisée) de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de

lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et avec les recommandations formulées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à ce sujet. En outre, les autorités devraient organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale sur les voies de recours dont disposent les victimes de discrimination.

Les autorités devraient faire procéder à un examen indépendant des mesures législatives adoptées pendant la période d'« état de danger », de leurs conséquences pour les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, notamment les personnes LGBTI, et de leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes relatives aux droits humains qui s'appliquent dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination\*.

Des mesures devraient être prises de toute urgence au niveau législatif pour assurer la reconnaissance juridique de l'identité de genre des personnes au moyen de procédures rapides, transparentes, accessibles à tous et reposant sur l'autodétermination, ainsi que pour prévenir toute stigmatisation des communautés LGBTI à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, les modifications introduites par la loi LXXIX de 2021 relative à l'adoption de mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et portant modification de certaines lois pour la protection des enfants (ce qui concerne « la propagation ou la représentation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité ») devraient être abrogées sans délai.

Les personnalités publiques, y compris les responsables politiques de tous bords, devraient être vivement encouragées à prendre rapidement, fermement et publiquement position contre l'expression de propos haineux racistes et LGBTIphobes ainsi qu'à réagir à toute déclaration de ce type en proposant un contre-discours et un discours alternatif.

Les autorités devraient renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter efficacement les propos et infractions racistes et LGBTIphobes motivés par la haine en proposant à leurs agents une formation plus ciblée et

---

\* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

pratique concernant le Protocole sur les infractions pénales motivées par la haine adopté en 2019<sup>7</sup>.

Les autorités devraient veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms dans les écoles. Les autorités devraient en particulier s'inspirer de l'Observation générale sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata adoptée par la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités et de la Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.

Les autorités devraient adopter, en étroite coopération avec les autorités locales et les

organisations de la société civile, une stratégie complète pour l'intégration des migrants, y compris des personnes qui bénéficient de la protection internationale, prévoyant notamment un accès facile à l'apprentissage du hongrois, un soutien spécial dans le secteur de l'éducation ainsi que l'égalité dans l'emploi, la santé et le logement. Ces éléments doivent être assortis de buts et d'objectifs, de délais, de financements, d'indicateurs de réussite et d'un système de suivi et d'évaluation.

La législation devrait être modifiée en vue de garantir un accès équitable et effectif à la procédure d'asile sur le territoire du pays, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales en matière de droits humains.

---

Les recommandations figurant dans ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

## CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

---

### I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS

#### A. Organismes de promotion de l'égalité<sup>1</sup>

1. En Hongrie, l'Autorité pour l'égalité de traitement (ci-après « l'Autorité »), qui a été mise en place par la loi relative à l'égalité de traitement et à la promotion de l'égalité des chances (ci-après « la LET ») et qui était opérationnelle depuis février 2005, était l'organisme de promotion de l'égalité chargé de lutter contre la discrimination dans tous les secteurs et pour tous les motifs. Dans son dernier rapport (au paragraphe 22), l'ECRI relevait avec satisfaction que la structure et les pouvoirs de l'Autorité étaient conformes aux principes énoncés dans sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 relative aux organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et les grandes exigences de sa RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et que le cadre juridique général du pays permettant l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité était complet.
2. Avec l'adoption par le Parlement hongrois de deux projets de loi portant sur des sujets variés<sup>2</sup> en décembre 2020, l'Autorité a été dissoute en tant qu'organisme autonome chargé de l'égalité et a fusionné avec le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux (ci-après CDF), qui est l'institution nationale des droits de l'homme de la Hongrie, le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'ECRI a été informée par divers interlocuteurs, dont certains étaient directement concernés à ce moment-là, qu'aucune consultation n'a été menée avant l'adoption de ces projets de loi, ni auprès des institutions en question et d'autres parties prenantes, ni auprès de la population. L'ECRI note également que ces modifications de la législation ont été adoptées pendant la pandémie de Covid-19, alors que le Gouvernement hongrois avait décrété l'« état de danger » (voir aussi le paragraphe 31 et la recommandation formulée au paragraphe 32 du présent rapport). L'ECRI souligne qu'en période de crise et dans des circonstances exceptionnelles, il est indispensable d'instaurer la confiance dans les institutions publiques, notamment en renforçant les organes de contrôle indépendants et en nouant un dialogue significatif avec l'ensemble de la société civile.
3. L'ECRI note qu'en octobre 2021, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (Commission européenne pour la démocratie par le droit) a adopté un Avis<sup>3</sup> relatif aux modifications législatives concernant la fusion de l'Autorité et du CDF en vue d'évaluer leur compatibilité avec les normes internationales applicables aux organismes de promotion de l'égalité et aux institutions nationales des droits de l'homme, dans lequel elle mentionne abondamment la RPG n° 2 (révisée) de l'ECRI. L'ECRI souscrit pleinement à cet avis et aux recommandations qui y sont formulées. Dans ce contexte et en l'absence d'informations complètes sur la situation opérationnelle de la Direction de l'égalité de traitement (DET)<sup>4</sup>, qui est la nouvelle unité organisationnelle du CDF chargée d'assumer les fonctions précédemment exercées par l'Autorité, l'ECRI se limitera à l'analyse ci-après, qui porte principalement sur les préoccupations portées à son attention lors de sa visite de contact.

---

<sup>1</sup> Le terme « organe national spécialisé » a été remplacé par « organisme de promotion de l'égalité » dans la version révisée de la RPG n° 2, qui a été publiée le 27 février 2018.

<sup>2</sup> Loi CLXV de 2020 portant modification de certaines lois dans le domaine de la justice et loi CXXVII de 2020 portant modification de certaines lois pour garantir une mise en œuvre plus efficace du principe de l'égalité de traitement.

<sup>3</sup> Conseil de l'Europe (ci-après CdE), Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances et à la loi sur le Commissaire aux droits fondamentaux telles qu'adoptées par le Parlement hongrois en décembre 2020, adopté les 15 et 16 octobre 2021, Avis n° 1051 / 2021, CDL-AD(2021)034. Le présent avis recommande, entre autres, de veiller à ce que le CFR mette effectivement en œuvre son nouveau mandat dans le cadre de la LET.

<sup>4</sup> L'ECRI constate avec regret qu'à sa connaissance, le directeur de la Direction de l'égalité de n'a toujours pas été nommé et le Secrétaire général du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux remplit les fonctions de ce poste. Une grande partie du personnel de l'Autorité a décidé de quitter son emploi après la fusion.

4. L'ECRI rappelle qu'en tant qu'organe quasi-judiciaire, l'Autorité avait pour fonction, dans une large mesure, de statuer sur des plaintes (conformément au paragraphe 17 de la RPG n° 2) et était chargée de rendre des décisions juridiquement contraignantes sur des allégations d'infraction à la LET, en intervenant d'office ou à la demande de la partie lésée. À la suite de la fusion des deux institutions, le CDF a désormais pour mandat d'entreprendre deux types de procédures qui diffèrent par leur nature et leur résultat. En vertu de la LET, les recours donnent lieu à des enquêtes menées dans le cadre d'une procédure administrative prévoyant des délais précis ainsi que la possibilité d'imposer des amendes et d'autres sanctions juridiquement contraignantes et de demander un contrôle juridictionnel. Dans le cas des procédures engagées en application de la loi relative au CDF, aucun délai n'est fixé et aucune décision juridiquement contraignante n'est rendue au bout du compte. Il appartient au requérant de choisir quelle procédure ouvrir (au titre de la LET ou de la loi relative au CDF). Le CDF n'engage une procédure en vertu de la LET que lorsque le requérant n'exprime pas de préférence ou qu'il demande l'ouverture d'une procédure en application des deux lois. La seule exception concerne les affaires relatives aux droits des minorités (droits des nationalités), telles que les Roms. Le CDF prend alors une décision en se fondant sur une proposition de la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités.
5. En pratique, selon ce système de double procédure, une même institution peut désormais traiter des recours concernant les mêmes atteintes aux droits sur la base de deux réglementations différentes et avec des résultats différents (c'est-à-dire des décisions non contraignantes ou au contraire des décisions contraignantes, parfois même des sanctions). L'ECRI estime que cette situation compromet les efforts mis en œuvre par le passé pour offrir le même niveau de protection aux victimes de discrimination. En outre, ce changement institutionnel soudain crée une confusion chez ces dernières, qui ne savent pas où, quand ni comment elles doivent se manifester, ce qui diminue l'effectivité de leur accès à la justice. Il est rapidement apparu au cours de la visite de l'ECRI que la population avait très peu conscience du cadre institutionnel actuel et des voies de recours disponibles, comme l'ont confirmé de nombreux interlocuteurs. Il est regrettable qu'à ce jour, aucune campagne d'information destinée au grand public n'ait été organisée pour expliquer l'ampleur des modifications apportées ni présenter les modalités pratiques qui y sont liées.
6. Des préoccupations ont également été exprimées quant aux conséquences négatives de la suppression du réseau de conseillers en égalité de traitement, qui couvrait l'ensemble du pays et qui jouait un rôle essentiel dans l'exercice effectif des fonctions de l'Autorité en matière d'assistance et de traitement du contentieux en aidant les victimes de discrimination ainsi que de promotion et de prévention (conformément aux paragraphes 13 et 14 de la RPG n° 2). Bien qu'il n'ait pas été possible d'indiquer à l'ECRI le nombre d'affaires traitées par la DET au moment de la visite, celle-ci n'aurait reçu que 462 recours en 2021 (contre 868 pour toute l'année 2019)<sup>5</sup>. Cette réduction, semble-t-il importante, du nombre d'affaires de discrimination a été en partie attribuée au manque d'informations claires sur le site web du CDF. À cet égard, l'ECRI a appris avec surprise que les connaissances étendues accumulées par l'Autorité, notamment ses publications et enquêtes ainsi que son vaste corpus de jurisprudence, qui étaient disponibles sur son site internet facile d'utilisation, n'étaient pas pleinement accessibles sur le site du CDF.
7. L'ECRI recommande que les compétences, l'indépendance et l'efficacité de la Direction de l'égalité de traitement (DET) du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux soient pleinement mises en conformité avec la Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et

---

<sup>5</sup> Hátter Society (2021).

avec les recommandations formulées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à ce sujet. En outre, les autorités devraient organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale sur les voies de recours dont disposent les victimes de discrimination. Par ailleurs, il conviendrait d'octroyer à la DET et à la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités les ressources financières et humaines nécessaires pour leur permettre de remplir leur mandat comme il se doit.

## B. Éducation inclusive

8. Cette partie traite des politiques en matière d'éducation<sup>6</sup> qui visent à lutter contre l'exclusion et la marginalisation grâce à une éducation inclusive conçue pour toutes et tous, et par un enseignement approprié dans un "environnement multiculturel" conformément aux parties II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire.
9. L'ECRI note qu'en août 2020, les autorités ont adopté une nouvelle Stratégie d'éducation publique (2021-2030), dont l'un des cinq piliers stratégiques est la mise en place d'une éducation équitable adaptée aux besoins de chacun. L'objectif fondamental en matière d'apprentissage et d'éducation à partir de 2020, tel qu'il est défini dans le dernier Programme national commun d'enseignement, est le développement de l'identité nationale et européenne, du patriotisme ainsi que de la citoyenneté et de la démocratie actives<sup>7</sup>. Le thème « droits de l'enfant, démocratie et citoyenneté » est présent de manière transversale dans les programmes-cadres d'enseignement et est abordé en détail dans le cadre de la matière « éducation à la citoyenneté ». Des travaux de recherche<sup>8</sup> montrent que cette matière, qui recouvre en réalité de nombreux domaines, n'est enseignée qu'une heure par semaine et ne prévoit pas la participation active des élèves. L'ECRI encourage vivement les autorités à prendre des mesures davantage axées sur l'éducation aux droits humains et estime que l'introduction de cours obligatoires d'éducation en matière de droits humains<sup>9</sup> dans les modules d'éducation à la citoyenneté de tous les programmes d'enseignement, en particulier en ce qui concerne le droit à l'égalité et l'interdiction de la discrimination, constituerait une avancée bienvenue. Ces questions devraient en outre faire partie intégrante de la formation initiale et continue des enseignants. Il conviendrait aussi de généraliser les bonnes pratiques appliquées dans différents établissements.
10. L'ECRI note avec satisfaction que la Hongrie a pris un large éventail de mesures de lutte contre la ségrégation, comprenant la création en 2019, dans chaque circonscription scolaire, de groupes de travail anti-ségrégation<sup>10</sup> chargés de formuler des conseils en matière d'éducation et de lancer des mesures de déségrégation, ce que l'ECRI considère comme une **pratique prometteuse** (voir également, à cet égard, les mesures prises dans le 8e arrondissement de Budapest visées au paragraphe 80). Les établissements confessionnels ne participent toutefois pas aux mesures de déségrégation mises en place au niveau du système scolaire, ce qui limite les effets de ces initiatives. L'ECRI note cette exemption avec préoccupation compte tenu de l'augmentation croissante de la

<sup>6</sup> Cette partie concerne l'éducation de l'ensemble des enfants et des jeunes. Les mesures s'adressant spécifiquement aux migrants et aux Roms sont abordées dans la partie consacrée à l'intégration et à l'inclusion.

<sup>7</sup> [Eurydice](#) (2022).

<sup>8</sup> Parlement européen (2021) :80-82. L'ECRI note que cette matière sera enseignée en 8e et 12e années à partir de l'année scolaire 2023/2024.

<sup>9</sup> Voir les observations similaires formulées par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2019) : par. 26-27.

<sup>10</sup> Divers types de parties prenantes et d'organisations participent aux travaux des 60 groupes de travail anti-ségrégation ; il s'agit notamment d'ONG, de fondations, de représentants locaux des organisations du secteur de la protection sociale et de la protection de l'enfance (centres d'aide sociale à l'enfance et aux familles), de réseaux d'infirmiers, d'établissements de formation professionnelle, de responsables confessionnels, d'instances autonomes des minorités ethniques ou nationales, de communes, d'universités et d'établissements de formation pédagogique. Ces groupes surveillent en outre les tendances en matière de ségrégation. Voir UE, FRA (2020a) :16.

proportion d'établissements confessionnels au sein du système d'enseignement élémentaire<sup>11</sup>.

11. D'après un rapport établi en 2019 par l'UNESCO, 30,8 % des élèves et étudiants hongrois ont déclaré être victimes de brimades<sup>12</sup>. Les enseignants ne sont pas épargnés et font l'objet de violences verbales, principalement, commises par les élèves. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que, bien qu'il n'existe pas à l'heure actuelle de système de suivi des actes racistes dans les établissements scolaires, plusieurs programmes ont été mis en place, tels que le programme de lutte contre les brimades KiVa et un programme de soutien par les pairs intitulé ENABLE, ce que l'ECRI considère comme une évolution positive.
12. Cependant, en juillet 2020, le Parlement hongrois a adopté une nouvelle loi visant à éliminer et à prévenir la violence à l'école<sup>13</sup>. Ce texte établit un système de personnel de sécurité dans les établissements d'enseignement par le biais de gardiens d'école, qui sont supervisés par la police et peuvent recourir à des mesures coercitives dans l'enceinte de l'établissement. En outre, il punit toute infraction commise par un élève d'une suspension des allocations versées à sa famille pendant 12 mois. Bien que cette pratique ne soit pas obligatoire, plus de 500 établissements<sup>14</sup> l'appliquent déjà. Si un environnement scolaire sûr est une condition essentielle au bon déroulement des activités des enseignants et des élèves, l'ECRI est fermement convaincue que le moyen le plus efficace de lutter contre la violence à l'école serait de prendre des mesures préventives plutôt que des sanctions. Celles-ci peuvent consister, par exemple, à augmenter le nombre de membres du personnel d'appui, tels que les assistants pédagogiques, les travailleurs sociaux et les psychologues scolaires. En revanche, une approche purement sécuritaire aurait pour conséquence une stigmatisation encore plus forte des élèves et des étudiants issus de milieux difficiles et de familles à faibles revenus, qui vivent déjà dans des régions défavorisées, comme c'est le cas des Roms.
13. L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de lutte contre les brimades dans les établissements scolaires de tout le pays, et en particulier dans les régions défavorisées, en coopération avec tous les professionnels concernés, notamment les enseignants et les travailleurs sociaux. Il conviendrait en outre de réaliser une évaluation approfondie des conséquences du système de surveillance mis en place en milieu scolaire.
14. À ce sujet, les représentants de la société civile ont indiqué à l'ECRI que les brimades subies par les élèves et les étudiants LGBTI restent un problème. Ainsi, 82 % des participants à une enquête menée auprès d'étudiants LGBTIQ en 2019<sup>15</sup> ont déclaré qu'ils étaient victimes de harcèlement verbal en raison de leurs caractéristiques personnelles, tandis que 66 % des participants qui ont subi de mauvais traitements et des agressions ne les ont jamais signalés à l'administration de leur établissement. Après plusieurs modifications controversées de la législation, qui ont eu de graves répercussions sur les droits humains des personnes LGBTI dans le pays (dont certaines ont été initiées peu après la

<sup>11</sup> Commission européenne, Rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2020 sur la [Hongrie](#) : entre 2001 et 2016, la proportion d'établissements confessionnels est passée de 5 % à 15,8 % dans l'enseignement élémentaire et de 10,4 % à 22,8 % dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; voir aussi Commission européenne, (2019b) :143. La majorité de ces écoles sont des écoles chrétiennes.

<sup>12</sup> UNESCO (2019) : 62 ; voir aussi Commission européenne, Rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2021 sur la [Hongrie](#).

<sup>13</sup> Loi LXXIV de 2022 relative aux modifications nécessaires pour éliminer et prévenir la violence à l'école. L'ECRI note que cette loi abaisse également à 12 ans l'âge minimal pour faire l'objet de poursuites pénales pour les actes commis contre des agents publics et des personnes exerçant une fonction publique (enseignants). Voir aussi FRA (2021a) : 59.

<sup>14</sup> Les autorités ont indiqué à l'ECRI qu'entre septembre 2020 et octobre 2021, les surveillants scolaires ont dû intervenir 474 fois, la plupart du temps en donnant des avertissements pour prévenir les conflits.

<sup>15</sup> [The experience of LGBTIQ students in Hungarian schools](#) based on the National School Climate Survey, Hättér Society (2019a).

confirmation parlementaire de l'« état de danger »<sup>16</sup> dû à la pandémie de Covid-19), la loi relative à l'enseignement public<sup>17</sup> prive désormais les personnes de moins de 18 ans de l'accès à une éducation sexuelle adéquate et à des informations objectives, adaptées à leur âge et à leur développement, sur les différentes formes d'orientation sexuelle, d'identité de genre et de caractéristiques sexuelles, comme l'a également indiqué la Commission de Venise du Conseil de l'Europe<sup>18</sup>. L'ECRI souligne qu'il est impératif de fournir des informations factuelles et non stigmatisantes sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre pour prévenir et combattre l'homophobie et la transphobie dans le système éducatif et au-delà, et pour créer un environnement d'apprentissage plus sûr et plus inclusif pour tous. À cet égard, il convient de se reporter à la partie I.D.

### C. Migrants en situation irrégulière

15. Dans sa Recommandation de politique générale n° 16<sup>19</sup> sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, l'ECRI appelle à la création de mesures effectives (« pare-feu ») pour protéger les droits humains fondamentaux des migrants en situation irrégulière dans des domaines tels que l'éducation, la santé, le logement, la sécurité et l'assistance sociales, la protection au travail et la justice. Ces pare-feu devraient séparer les activités de contrôle de l'immigration et les mesures d'application de la prestation des services afin que les migrants en situation irrégulière ne s'abstiennent pas d'accéder à leurs droits par peur d'être expulsés (voir en particulier les paragraphes 3, 11 et 12 de la RPG n° 16).
16. D'après Eurostat, en 2016, 41 560 personnes (non ressortissantes des États membres de l'UE) étaient présentes en Hongrie « en situation irrégulière », contre 25 730 en 2017, 18 915 en 2018, 36 440 en 2019 et 89 370 en 2020<sup>20</sup>.
17. Depuis le dernier rapport de l'ECRI, des changements fondamentaux d'ordre juridique et politique sont entrés en vigueur en ce qui concerne le système d'asile en Hongrie. Ils ont eu pour effet de restreindre sévèrement l'accès à l'asile dans le pays (voir partie IV). Un quasi-état d'exception a été instauré dans le droit hongrois en septembre 2015, désigné comme l'« état de crise pour cause de migration de masse » (en vigueur jusqu'au 6 septembre 2022), entraînant la suspension de certaines dispositions de la loi relative à l'asile à l'égard des ressortissants de pays tiers entrant et/ou séjournant irrégulièrement en Hongrie ou demandant à y obtenir l'asile (pour de plus amples informations, voir paragraphe 101).
18. Certains rapports laissent entendre que les migrants en situation irrégulière n'auraient le droit de bénéficier que de soins médicaux d'urgence<sup>21</sup>. En règle générale, les professionnels de santé ne sont pas tenus d'informer les autorités de contrôle de l'immigration du statut migratoire de leurs patients. Dans la pratique,

---

<sup>16</sup> L'ECRI note qu'après la déclaration de " l'état de danger ", certaines modifications législatives ont été apportées rapidement et sans consultations publiques adéquates. Voir également le paragraphe 31.

<sup>17</sup> En 2021, un paragraphe (12) a été ajouté à l'article 9 de la loi relative à l'enseignement public, qui est rédigé comme suit : « Dans la conduite d'activités relatives à la culture sexuelle, au sexe, à l'orientation sexuelle et au développement sexuel, une attention particulière doit être accordée aux dispositions de l'article XVI (1) de la Loi fondamentale. Ces activités ne peuvent avoir pour but la propagation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité. » En outre, un nouvel article 9/A a été ajouté, limitant la possibilité pour les établissements scolaires de diffuser des programmes/conférences enregistrés (par d'autres personnes que les enseignants) sur l'éducation sexuelle, la prévention de la toxicomanie, l'utilisation d'internet ou tout autre sujet lié au développement mental et physique. Les activités de ce type ne peuvent ainsi être menées que par des organisations ou des personnes inscrites auprès d'un « organisme public défini par la loi », et tout manquement peut donner lieu à des poursuites contre le chef d'établissement et les membres de l'organisation non enregistrée.

<sup>18</sup> CdE, Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme de l'acte LXXIX modifiant certains actes pour la protection des enfants, 13 décembre 2021, Avis n° 1059 / 2021, CDL-AD(2021)050, en particulier par. 73-87.

<sup>19</sup> Voir paragraphes 3, 4, 11 et 12 de la RPG et paragraphes 3, 4, 11 et 12 de son exposé des motifs.

<sup>20</sup> Eurostat (2021).

<sup>21</sup> Organisation mondiale de la santé (2016) : 13.

cependant, le fait de posséder un numéro de sécurité sociale reste une condition préalable pour recevoir un traitement médical en dehors des soins d'urgence<sup>22</sup>.

19. En ce qui concerne l'accès à l'éducation, la législation ne prévoit pas de pare-feu. Au contraire, les enfants qui ne disposent pas d'un permis de séjour n'ont aucun accès à l'enseignement public<sup>23</sup>. À cet égard, l'ECRI encourage les autorités à garantir l'accès de tous les enfants à l'éducation, quelle que soit leur situation au regard de la réglementation sur l'immigration.
20. Bien que l'on ne dispose pas de données sur l'emploi des migrants séjournant illégalement en Hongrie, un arrêté adopté par le ministre de l'Économie nationale en juin 2017 a amélioré la situation des demandeurs d'emploi venant de deux de ses pays voisins, la Serbie et l'Ukraine, qui pourraient également se trouver en situation irrégulière, en levant l'obligation de posséder un permis de travail dans certains secteurs frappés par une pénurie de main-d'œuvre<sup>24</sup>, ce que l'ECRI considère comme une **bonne pratique**.
21. L'ECRI note qu'en 2018, la Hongrie a adopté des mesures restrictives dans le cadre de son train de mesures législatives dit « Stop Soros » (paragraphe 44)<sup>25</sup>, qui comprenait notamment des sanctions pénales, visant les personnes et les organisations qui apportent leur aide<sup>26</sup> aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. Ces mesures concernent les initiatives de soutien en faveur des personnes entrant ou résidant illégalement en Hongrie, par exemple le fait de les accompagner dans l'obtention d'un permis de séjour<sup>27</sup> ou de leur distribuer des supports d'information. En novembre 2021, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>28</sup> a estimé que ces dispositions étaient contraires au droit de l'UE. Au cours de la visite de contact, les interlocuteurs de l'ECRI ont indiqué que, bien que ces dispositions législatives n'aient pas été appliquées en pratique jusqu'à présent, elles avaient eu un effet dissuasif<sup>29</sup> pour les organisations de la société civile qui proposent de tels services. Rappelant le paragraphe 14 de sa RPG n° 16, l'ECRI souligne que le fait d'ériger en infraction pénale l'aide aux migrants en situation irrégulière encourage le racisme car cela revient à sanctionner des personnes qui en aident d'autres en raison du statut migratoire de celles-ci. À cet égard, l'ECRI espère vivement que des mesures seront prises sans délai à la lumière de l'arrêt de la CJUE et que les autorités s'abstiendront de mettre en péril les actions essentielles des ONG<sup>30</sup>.

#### D. Égalité des personnes LGBTI<sup>31</sup>

22. Il n'existe pas de données officielles sur l'importance de la population lesbienne, gay, bisexuelle, transgenre et intersexe (LGBTI) en Hongrie. Selon les données utilisées pour constituer la carte et l'index Rainbow d'ILGA Europe, qui représentent le niveau de protection des droits des personnes LGBT dans la

---

<sup>22</sup> PICUM (2021).

<sup>23</sup> Article 92 de la loi CXC de 2011 relative à l'enseignement public.

<sup>24</sup> Projet Horizon 2020 – RESPOND: Multilevel Governance of Mass Migration in Europe and Beyond (2018) : 324.

<sup>25</sup> Modification du code pénal (article 353/A) en vertu de la loi VI de 2018, dont le projet était désigné comme le train de mesures « Stop Soros ». Pour de plus amples informations, voir Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (ci-après CommDH) (2019) : par. 53-60 et Ökotárs Alapítvány et al (2021).

<sup>26</sup> Dans un arrêt rendu le 25 février 2019 (3/2019. (III. 7.) AB), la Cour constitutionnelle hongroise a confirmé la constitutionnalité de l'article 353/A (facilitation de l'immigration illégale), mais a noté que les activités visant uniquement à diminuer les souffrances des personnes dans le besoin et à les traiter avec humanité ainsi que l'apport d'une aide humanitaire ne pouvaient être sanctionnés par la législation.

<sup>27</sup> La violation de la loi est sanctionnée par un placement en détention ou, en cas de circonstances aggravantes, par une peine d'emprisonnement d'un an maximum (par exemple, en cas de soutien matériel à des migrants en situation irrégulière). Voir AIDA (2022), *op.cit.*, 71-72.

<sup>28</sup> C-821/19, Commission/Hongrie, 16 novembre 2021, grande chambre de la CJUE.

<sup>29</sup> Voir aussi CdE, Commission de Venise/OSCE-BIDDH, Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé « Stop Soros » qui ont des répercussions directes sur les ONG, CDL-AD(2018)013, 25 juin 2018 : par. 85 et 91-93 ; CommDH (2019), *op.cit.*, par. 45-86.

<sup>30</sup> Recommandation 35 de la RPG n° 16 de l'ECRI et exposé des motifs s'y rapportant.

<sup>31</sup> Voir glossaire de l'ECRI

législation et les politiques des pays européens, la Hongrie est classée en 30<sup>e</sup> position sur les 49 pays évalués, avec un score de 29,58 %<sup>32</sup>. Dans la dernière enquête réalisée par la FRA de l'UE<sup>33</sup>, 32 % des participants déclarent qu'ils expriment « souvent ou toujours » ouvertement qu'ils sont une personne LGBT, alors que la moyenne européenne est de 47 %. La même enquête a montré que 49 % des participants avaient été victimes de discrimination au cours des douze mois précédents, tandis que ce chiffre était de 64 % pour les répondants transgenres. Seuls 5 % des participants pensent que le gouvernement combat efficacement les préjugés contre les personnes LGBTI, alors que la moyenne européenne est de 33 %. En outre, l'enquête spéciale de l'Eurobaromètre réalisée en 2019 a révélé que la Hongrie faisait partie du petit nombre de pays de l'UE où l'acceptation sociale des personnes LGBTI a diminué depuis 2015<sup>34</sup>.

23. L'ECRI constate que, depuis son dernier rapport, la situation des droits humains des personnes LGBTI s'est considérablement détériorée en raison du discours politique de plus en plus hostile dont elles font l'objet (voir partie II.A), de l'adoption de lois restrictives et de la dissolution de l'Autorité pour l'égalité de traitement (paragraphe 2). Jusqu'à la cessation de ses activités en décembre 2020, l'Autorité, qui avait un large mandat pour enquêter sur les cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, a rendu plusieurs décisions garantissant l'égalité des personnes LGBTI. Il s'agissait notamment d'affaires concernant une piscine municipale, qui refusait de louer des couloirs à un club sportif LGBT en 2017<sup>35</sup>, le cabinet du maire de Budapest, qui bloquait les sites web LGBTI sur son réseau local en 2019<sup>36</sup>, et un hôtel, qui refusait d'accueillir un événement organisé par une ONG locale à l'initiative de la Pécs Pride en 2020<sup>37</sup>.
24. Les interlocuteurs de l'ECRI ont déclaré que, depuis 2019, le Commissaire aux droits fondamentaux (CDF) ne s'est pas exprimé sur les droits humains des personnes LGBTI et n'a pas donné de réponse aux pétitions officielles qui lui ont été soumises par des organisations LGBTI<sup>38</sup>. À cet égard, l'ECRI accueille favorablement la décision prise en 2021 par la Direction de l'égalité de traitement du CDF (succédant à l'Autorité), qui a conclu à une discrimination fondée sur l'identité de genre à la suite du recours déposé par une employée transgenre qui s'était vu refuser l'accès aux toilettes pour femmes<sup>39</sup>.
25. La série d'adoptions de lois restrictives qui ont gravement affecté l'égalité des personnes LGBTI dans le pays a commencé en mai 2020, lorsque « l'état de danger » était en vigueur en raison de la pandémie de Covid-19<sup>40</sup>, avec l'adoption d'un projet de loi portant sur des sujets variés (ci-après « loi XXX de 2020 »)<sup>41</sup>, qui a remplacé la catégorie « sexe » de l'état civil par « sexe de la personne enregistré

---

<sup>32</sup> <https://rainbow-europe.org/country-ranking>

<sup>33</sup> UE, FRA (2020b) : EU LGBTI survey II, A long way to go for LGBTI equality, données sur la [Hongrie](#).

<sup>34</sup> Eurobarometer on Discrimination 2019: the social acceptance of LGBTI people, [Fiche d'information](#).

<sup>35</sup> European Equality Law Network (EELN) (2018), Legal developments, [Hongrie](#)

<sup>36</sup> Hättér Society (2019b) ; ILGA Europe (2020a).

<sup>37</sup> ILGA Europe (2021).

<sup>38</sup> Voir aussi UE, FRA (2021a) : 6.

<sup>39</sup> EELN (2021a), Legal Developments, [Hongrie](#), voir la [décision](#) (en hongrois) rendue en juillet 2021. A cet égard, l'ECRI note avec intérêt une décision de la CFR d'août 2021, dans laquelle elle a considéré l'exclusion permanente du don de plasma des hommes homosexuels comme une discrimination directe fondée sur l'orientation sexuelle.

<sup>40</sup> Pour un compte rendu détaillé du recours aux pouvoirs d'exception pendant la pandémie de Covid-19, voir Commission internationale de juristes (2022), « A Facade of Legality: COVID-19 and the Exploitation of Emergency Powers in Hungary ».

<sup>41</sup> Article 33 de la loi XXX de 2020 portant modification de certaines lois sur l'administration publique et relative aux dons de biens, 2 juillet 2020. La loi définit le « sexe » comme le « sexe biologique établi sur la base des caractéristiques sexuelles primaires et des chromosomes ». Étant donné que la législation exige que les prénoms soient choisis dans une liste fermée de noms masculins et féminins, et que ce nom doit correspondre au sexe de la personne à la naissance, il est interdit de changer de prénom pour en adopter un autre associé à l'autre sexe. Ces dispositions sont contraires à l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle le [19 juin 2018](#), dans lequel elle a estimé que la reconnaissance des personnes transgenres et de leur éventuel changement de nom relevait du droit fondamental à la dignité et nécessitait d'adopter un cadre législatif garantissant l'inscription à l'état civil du changement de sexe comme du changement de nom sans discrimination ([IV/570/2017](#)). Par la suite, la Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que l'absence d'une telle procédure constitue une violation du droit au respect de la vie privée au titre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir [Rana c. Hongrie](#), n° 40888/170, par. 40-42, 16 juillet 2020).

à la naissance (sexe à la naissance) ». Cette loi établit en outre que le « sexe à la naissance », une fois enregistré, ne peut plus être modifié par la suite, rendant ainsi impossible la reconnaissance juridique de l'identité de genre. L'ECRI partage les graves préoccupations exprimées par d'autres organes internationaux, dont l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>42</sup>, ainsi que par des groupes de la société civile<sup>43</sup> au sujet de l'adoption de cette loi. De l'avis de l'ECRI, la reconnaissance juridique de l'identité de genre est une question de dignité humaine et une étape essentielle pour garantir le respect des droits humains des personnes transgenres et de genre divers dans tous les domaines de la vie. À cet égard, il convient de se référer aux normes internationales en matière de reconnaissance juridique de l'identité de genre<sup>44</sup>, telles que celles qui sont mentionnées dans la Résolution 2048 (2015) et la Recommandation 2116 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>45</sup> et à d'autres normes pertinentes<sup>46</sup> ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>47</sup>.

26. En mars 2021, la Cour constitutionnelle hongroise a annulé la disposition de la loi XXX de 2020 qui prévoyait l'application rétroactive de la loi<sup>48</sup>. L'ECRI est vivement préoccupée par les rapports<sup>49</sup> faisant état des difficultés croissantes rencontrées par les personnes transgenres dans l'accès aux soins de santé spécifiques aux personnes transgenres (chirurgie d'affirmation sexuelle et traitement hormonal) pour les procédures déjà engagées auparavant en raison de la réticence des autorités.
27. D'autres restrictions ont été introduites dans le cadre législatif par une révision de la Loi fondamentale<sup>50</sup>, associée à des modifications du code civil et de la loi relative à la protection de l'enfance en décembre 2020, qui ont eu pour effet de restreindre l'adoption aux couples mariés<sup>51</sup>, interdisant de fait l'adoption aux personnes vivant avec un partenaire de même sexe et aux personnes célibataires et non mariées, sauf autorisation spéciale accordée par le ministère de la Politique familiale<sup>52</sup>. À cet égard, plusieurs interlocuteurs ont indiqué lors de la visite de contact que l'absence de reconnaissance des parents de même sexe engendre des problèmes juridiques et pratiques pour le nombre croissant d'enfants vivant avec des parents

---

<sup>42</sup> CdE, Assemblée parlementaire (APCE) (2020).

<sup>43</sup> ILGA Europe (2020b) ; Transgender Europe (2020).

<sup>44</sup> Voir Assemblée parlementaire du CdE, Résolution 2048(2015) : par. 6.2 et [www.Yogyakartaprinciples.org](http://www.Yogyakartaprinciples.org) 2017 : Principe 31.

<sup>45</sup> Assemblée parlementaire du CdE (2015), par. 6.2.1 ; Assemblée parlementaire du CdE, Recommandation 2116 (2017), par. 7.3.

<sup>46</sup> CdE, Comité des Ministres (2010) : par. 20-22. ; CdE, Unité de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre (2015) ; CdE, CommDH(2009).

<sup>47</sup> Voir, notamment, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC] (n° 28957/95), par.72-73 et 89-91, 11 juillet 2002 ; *S.V. c. Italie* (n° 55216/08), par. 54-59 ; 11 octobre 2018 ; *X c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, (n° 29683/16), par. 38-39 et 66-71, 17 janvier 2019 ; *Rana c. Hongrie* (n° 40888/17), *op.cit.*, 16 juillet 2020.

<sup>48</sup> Dans un arrêt rendu le 12 mars 2021, la Cour constitutionnelle a estimé que l'interdiction légale de changer de sexe qui a été instaurée par la loi de 2020 ne s'appliquait pas rétroactivement et que son application aux procédures en cours était inconstitutionnelle. L'ECRI constate cependant que les demandes de changement de marqueur de genre et de nom ont été suspendues à partir de juillet 2018. ILGA (2019) : 137.

<sup>49</sup> Alliance LGBT hongroise (2021), par. 30. L'ECRI note par ailleurs qu'il n'existe pas de directives cliniques nationales pour les soins de santé spécifiques aux personnes transgenres en Hongrie. Pour les affaires concernant la reconnaissance juridique de l'identité de genre et les effets de la loi XXX de 2020 sur ces affaires, voir *Hátter Society*.

<sup>50</sup> Le 9<sup>e</sup> amendement à la Loi fondamentale, modifiant l'article L, (15 décembre 2020), a ajouté la mention « la mère est une femme, le père est un homme », qui avait déjà exclu le mariage des personnes de même sexe et restreint la notion de famille. En outre, la phrase « La Hongrie protège le droit des enfants à avoir une identité propre correspondant à leur sexe à la naissance et leur assure une éducation conforme aux valeurs fondées sur l'identité constitutionnelle et la culture chrétienne de notre pays » a été ajoutée à l'article XVI, paragraphe 1. Cette dernière insertion fait écho à la précédente modification législative de mai 2020 et la complète en limitant l'identité de genre des enfants à leur sexe tel qu'« enregistré à la naissance ». La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a adopté un avis relatif à ces révisions constitutionnelles dans lequel elle « note avec inquiétude » que cette situation peut être à l'origine d'une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en violation des normes internationales applicables en matière de droits humains. Voir Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Avis* sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement de la Hongrie en décembre 2020, 2 juillet 2021, Avis n° 1035/2021, CDL-AD(2021)029.

<sup>51</sup> L'ECRI note que l'adoption conjointe a toujours été limitée aux époux (de sexe différent), mais que les personnes vivant avec un partenaire du même sexe étaient autorisées à adopter individuellement jusqu'à cette dernière révision.

<sup>52</sup> Index (2021) ; Alliance LGBT hongroise (2021), *op.cit.*, par. 36.

qui appartiennent à cette catégorie dans certains domaines, tels que les questions de succession<sup>53</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'ECRI se félicite de la décision rendue en 2020 par la Cour suprême (Kúria)<sup>54</sup>, qui a estimé que le fait que le gouvernement n'ait pas fait mention des « familles arc-en-ciel » sur son site d'information « csalad.hu » (famille.hu) constituait une discrimination, confirmant ainsi la décision antérieure de l'Autorité pour l'égalité de traitement.

28. À la suite de la controverse publique suscitée par la publication d'un livre pour enfants mettant en scène des personnages LGBTI en octobre 2020<sup>55</sup>, une autre modification de la législation affectant de manière significative les personnes LGBTI a été votée en juin 2021. Elle a eu pour effet l'instauration d'interdictions ou de restrictions concernant toute représentation ou discussion en lien avec les identités de genre et orientations sexuelles diverses dans la sphère publique, y compris en milieu scolaire et dans les médias, en interdisant ou en limitant l'accès des personnes de moins de 18 ans aux contenus qui « propagent ou représentent une divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité » (ci-après « la loi LXXIX de 2021 relative à l'adoption de mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et portant modification de certaines lois pour la protection des enfants »). Tout manquement est passible de sanctions administratives pouvant comprendre des amendes. Ces modifications ont été associées à un projet de loi populaire visant à renforcer les sanctions pénales applicables aux cas de pédophilie<sup>56</sup> et leur adoption a suscité un tollé au sein de diverses institutions internationales<sup>57</sup>, dont la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et les Nations Unies, ainsi que des manifestations<sup>58</sup> dans le pays. Des mesures ont été immédiatement prises au niveau de l'UE, notamment par l'adoption d'une résolution<sup>59</sup> du Parlement européen et l'ouverture d'une procédure d'infraction par la Commission européenne<sup>60</sup>. Les autorités ont soumis certains éléments de cette loi à référendum lors des élections législatives d'avril 2022, au cours desquelles elle n'a pas obtenu le nombre de votes valides requis<sup>61</sup>. Le résultat du référendum n'a pas eu d'impact sur l'application de cette loi.
29. L'ECRI a été informée par des organisations de la société civile que la loi LXXIX ont eu de graves répercussions sur la vie des personnes LGBTI en Hongrie. Bien que ces dispositions n'aient pas été appliquées jusqu'à présent, leur ambiguïté et leur large portée potentielle ont eu un effet dissuasif sur les groupes travaillant

---

<sup>53</sup> Alliance LGBT hongroise (2021), *op.cit.* par. 38.

<sup>54</sup> Cour suprême hongroise, (Kúria), injonction de la Cour du [21 janvier 2020](#), Kfv.III.37.881/2018/6 ; pour de plus amples informations, voir Kfv.37156/2021/3.

<sup>55</sup> Après la publication d'un livre de contes de fées intitulé « Le Pays des merveilles est pour tout le monde », l'autorité hongroise de protection des consommateurs a ordonné aux éditeurs d'imprimer un avertissement sur le livre, indiquant qu'il représente « des comportements incompatibles avec les rôles traditionnels des sexes ». À la suite de cette décision, en juillet 2021, la Commission européenne a ouvert une [procédure d'infraction](#) contre la Hongrie.

<sup>56</sup> [La loi LXXIX de 2021 relative à l'adoption de mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et portant modification de certaines lois pour la protection des enfants](#), 8 juillet 2021 (principalement sur la loi de 1997 sur la protection des enfants et l'administration de la tutelle). L'ECRI note que des libellés relatifs à cette interdiction ont été introduits dans les lois hongroises suivantes : loi relative à la protection de la famille, loi relative à la publicité commerciale, loi relative aux médias et loi relative à l'enseignement public. Cette conception se traduit également dans la loi relative à la publicité commerciale et la loi relative aux médias, qui exige que les publicités et les contenus représentant des personnes LGBTI soient classés dans la catégorie V (déconseillé aux mineurs), ce qui signifie qu'ils ne peuvent être diffusés qu'après 23 heures. Voir aussi European Equality Law Network (EELN) (2021b), [Legal developments, Hongrie](#)

<sup>57</sup> CdE, CommDH (2021a) ; UNAIDS (2021).

<sup>58</sup> Human Rights Watch (2021).

<sup>59</sup> Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur les violations du droit de l'UE et des droits des citoyens LGBTIQ en Hongrie par suite de l'adoption de modifications de la législation au Parlement hongrois (2021/2780(RSP), (2022/C 99/25), Journal officiel de l'UE, C 99/218.

<sup>60</sup> Commission européenne, [Procédures d'infraction du mois de décembre : principales décisions](#) (2021).

<sup>61</sup> Dans le cadre de ce référendum, des questions ont été posées concernant les programmes d'éducation sexuelle dans les écoles ainsi que la disponibilité d'informations pour les enfants sur le changement de sexe, y compris dans les médias. L'ECRI note que plusieurs organisations de la société civile, qui ont mené une campagne contre le référendum, se sont vu infliger une amende par la Commission électorale nationale après le référendum. Voir Euractiv (2022) ; Amnesty International (2022) ; Human Rights Watch (2022).

avec et pour les personnes LGBTI, y compris ceux qui œuvrent dans le domaine du soutien psychosocial, de la sensibilisation et de la communication d'informations médicales.

30. Rappelant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>62</sup>, l'ECRI note que les démarches tentant d'établir un parallèle entre l'homosexualité et la pédophilie sont totalement inacceptables. L'adoption de telles lois renforce la stigmatisation et les préjugés et encourage la LGBTIphobie. En outre, comme l'a analysé en détail la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dans l'avis<sup>63</sup> qu'elle a récemment adopté sur la loi LXXIX, l'ECRI considère que les modifications apportées par la loi LXXIX stigmatisent les personnes LGBTI et nourrissent la discrimination à leur encontre.
31. Comme indiqué précédemment, les modifications de la législation susmentionnées ont été adoptées pendant la pandémie de Covid-19, après que le Gouvernement hongrois ait décrété l'« état de danger ». L'ECRI est d'avis que des dispositions législatives d'une telle portée, en particulier des modifications d'ordre constitutionnel, ne devraient pas être introduites au moyen des procédures accélérées lorsqu'un état d'urgence est en vigueur, comme l'ont souligné la Commission de Venise et la Commissaire aux droits de l'homme<sup>64</sup>, étant donné que les possibilités de contrôle public sont considérablement restreintes pendant ces périodes. Il est apparu clairement au cours de la visite de contact que les autorités n'avaient pas engagé de consultations publiques significatives.
32. L'ECRI recommande en priorité aux autorités de faire procéder à un examen indépendant des mesures législatives adoptées pendant la période d'« état de danger », de leurs conséquences pour les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, notamment les personnes LGBTI, et de leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes relatives aux droits humains qui s'appliquent dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination.
33. L'ECRI recommande en outre que des mesures soient prises de toute urgence au niveau législatif pour assurer la reconnaissance juridique de l'identité de genre des personnes au moyen de procédures rapides, transparentes, accessibles à tous et reposant sur l'autodétermination, ainsi que pour prévenir toute stigmatisation des communautés LGBTI à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains et des avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, les modifications introduites par la loi LXXIX en ce qui concerne « la propagation ou la représentation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité » devraient être abrogées.
34. Dans le cadre du présent cycle de monitoring, l'ECRI traite également de la situation des personnes intersexes, qui sont nées avec des caractéristiques chromosomiques, hormonales ou anatomiques qui ne correspondent pas strictement aux définitions médicales des catégories « masculin » et « féminin »<sup>65</sup>. Nombre de ces personnes subissent des interventions médicales qui sont dans la plupart des cas non consensuelles et inutiles sur le plan médical, qui ont des conséquences irréversibles et qui sont à l'origine d'une grande souffrance. Les organisations de la société civile ont attiré l'attention de l'ECRI sur le fait qu'il est difficile d'évaluer la situation en raison du manque de travaux de recherche sur la

<sup>62</sup> *Bayev et autres c. Russie* (nos 67667/09, 44092/12 et 56717/12, 20.6.2017), par. 69 et 83-84. Cette affaire portait sur la législation interdisant la promotion de l'homosexualité, également connue sous le nom de « loi sur la propagande homosexuelle ». La Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 10 (Liberté d'expression) et de l'article 14 (Interdiction de discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), car cette loi accentuait les préjugés à l'égard des personnes LGBTIQ, ce qui est incompatible avec les valeurs d'une société démocratique.

<sup>63</sup> CdE, Commission de Venise, Avis n° 1059/2021, en particulier par. 62-72.

<sup>64</sup> Commission de Venise, Avis n° 1035/2021, *op.cit.*, par. 13 et 84 ; Avis n° 1059/2021, *op.cit.*, par. 8, 14-20 ; CommDH (2020),

<sup>65</sup> UE, FRA (2015) : 2.

question<sup>66</sup>. Il est donc indispensable de mieux faire connaître l'existence des personnes intersexes et de définir leur situation et leurs besoins spécifiques en Hongrie. En outre, certaines sources<sup>67</sup> indiquent que les actes chirurgicaux de « normalisation » pratiqués sur les enfants intersexes sont encore courants et qu'il n'existe aucun protocole médical concernant leur traitement. L'interdiction de la reconnaissance juridique de l'identité de genre (paragraphe 25) s'applique également aux personnes intersexes, et les experts craignent que cela n'incite les parents à approuver les actes chirurgicaux de « normalisation ». À cet égard, l'ECRI soutient et rappelle en particulier la position d'un nombre croissant d'instances internationales, selon laquelle le droit des enfants à l'intégrité physique et à l'autonomie corporelle doit être protégé de manière effective, et les actes chirurgicaux et autres traitements de « normalisation » sexuelle sans nécessité médicale doivent être interdits jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de prendre part à cette décision, sur la base du droit à l'autodétermination et du principe du consentement libre et éclairé<sup>68</sup>.

35. L'ECRI recommande que le droit des enfants intersexes à l'intégrité physique et à l'autonomie corporelle soit protégé de manière effective et que les actes chirurgicaux et autres traitements de « normalisation » sexuelle sans nécessité médicale soient interdits jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de prendre part à cette décision, sur la base du droit à l'autodétermination et du principe du consentement libre et éclairé.

36. Malgré les recommandations formulées par l'ECRI dans son cinquième rapport (paragraphe 121 et 133), les autorités n'ont pas pris de mesures pour procéder à des enquêtes et recueillir des données ni pour préparer et adopter un plan d'action visant à combattre la discrimination et l'intolérance contre les personnes LGBTI. En raison des dispositions de la loi LXXIX de 2021 relative à l'adoption de mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et portant modification de certaines lois pour la protection des enfants (ce qui concerne « la propagation ou la représentation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité ») il n'est pas possible de proposer à des jeunes des activités de sensibilisation aux questions relatives aux personnes LGBTI, par exemple dans les écoles. Les ONG qui tentent d'organiser des événements de ce type se heurtent à des obstacles posés par la législation récemment adoptée. L'ECRI n'a connaissance d'aucune activité de sensibilisation du grand public aux questions liées aux personnes LGBTI qui serait organisée par les autorités. Au vu de la régression flagrante de la protection des droits humains des personnes LGBTI, qui est de plus en plus marquée depuis quelques années, et de la stigmatisation croissante dont elles font l'objet, il est nécessaire de prendre immédiatement des mesures pour promouvoir la tolérance envers ces personnes dans tous les domaines de la vie quotidienne, ainsi que pour lutter contre la LGBTIphobie.

37. L'ECRI recommande aux autorités qu'elles élaborent un plan d'action concernant les questions liées aux personnes LGBTI. Ce plan d'action devrait avoir pour principaux objectifs de mieux faire connaître les droits humains des personnes LGBTI et leurs conditions de vie, de favoriser l'acceptation de ces personnes et d'adopter des textes de loi visant à les protéger contre la discrimination et l'intolérance.

<sup>66</sup> À cet égard, l'ECRI salue le projet en cours intitulé « Bring-In: Building professional capacity to fight discrimination against and better meet the needs of intersex persons », financé par l'UE et mis en œuvre par l'ONG de défense des personnes LGBTI Háttér Society, qui vise à renforcer les capacités professionnelles pour lutter contre la discrimination à l'égard des personnes intersexes et mieux répondre à leurs besoins.

<sup>67</sup> Alliance LGBT hongroise (2021), *op.cit.*, par. 31. La loi oblige à certifier et à enregistrer les naissances dans les 30 jours en indiquant un sexe masculin ou féminin.

<sup>68</sup> Parlement européen (2019) ; Assemblée parlementaire du CdE (2017) ; CdE, CommDH (2015).

## II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

### A. Discours de haine<sup>69</sup>

#### Données

38. Selon les informations communiquées par les autorités, des accusations ont été portées en vertu de l'article 332 du code pénal (incitation à la haine et à la violence contre une communauté) dans cinq affaires en 2016 et dans une seule affaire en 2019 comme en 2020. Aucun cas n'a été recensé en 2017 et en 2018. Les autorités n'ont fourni aucune information concernant les voies de recours disponibles en application des dispositions du code civil (au titre de l'article 2:54, paragraphe 5, sur le discours de haine contre une communauté).
39. Des organisations de la société civile recueillent des données non officielles sur les actes racistes<sup>70</sup>. Mazsihisz, la Fédération des communautés juives hongroises, en a recensé 20 en 2019 et 31 en 2020<sup>71</sup>. Pour ce qui est du discours de haine en ligne, la sixième évaluation du code de conduite pour la lutte contre les discours haineux illégaux en ligne, réalisée par la Commission européenne, fait état de 108 signalements et d'un taux de suppression des contenus par les plateformes de médias sociaux de 36,1 %, soulignant une baisse significative par rapport à l'évaluation précédente, qui avait relevé un taux de 95 % pour 99 cas<sup>72</sup>.

#### Discours public

40. L'ECRI constate avec une vive préoccupation que la xénophobie est de plus en plus présente dans le discours public en Hongrie depuis quelques années, et que le discours politique a pris des connotations extrêmement clivantes et hostiles visant particulièrement les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, les musulmans et les personnes LGBTI. L'arrivée en grand nombre de demandeurs d'asile en 2015 a également donné lieu à une intensification de l'hostilité envers les immigrés et les musulmans, les nouveaux venus étant représentés comme une menace pour la sécurité, l'identité nationale ou la culture. Ce discours de confrontation a été particulièrement vif pendant les périodes électorales<sup>73</sup>, notamment parmi les représentants du Fidesz, le parti au pouvoir. Plusieurs modifications de la législation, favorisées par des campagnes soutenues par le gouvernement<sup>74</sup>, ainsi que par les médias qui évoluent sur un marché de plus en plus concentré<sup>75</sup>, ont créé une enceinte amplifiant la montée de ce discours de haine. Ces tendances semblent avoir nourri des sentiments de marginalisation et d'exclusion parmi plusieurs groupes de population au sein de la société hongroise.
41. À l'issue des élections législatives d'avril 2022, le Mouvement Mi Hazánk (Notre patrie), un parti d'extrême droite<sup>76</sup> ouvertement anti-Roms et antisémite, qui a exprimé son hostilité à l'égard des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ainsi que des personnes LGBTI, a obtenu 5,71 % des voix et a fait son entrée au sein du parlement. Selon certaines informations, de nombreuses déclarations racistes, y compris sur internet, ont été faites par des membres de Mi Hazánk, notamment lorsqu'ils ont prononcé des slogans haineux pendant une manifestation anti-Roms en mai 2020<sup>77</sup> (voir aussi paragraphe 60) ou lorsqu'ils ont

<sup>69</sup> Voir les définitions de discours de haine et de crime de haine (infraction pénale motivée par la haine) dans le [Glossaire de l'ECRI](#).

<sup>70</sup> Selon le rapport annuel 2020 de la Fondation pour l'action et la protection (TEV), 22 cas de discours de haine antisémite ont été recensés cette année, contre 27 en 2019 et 19 en 2018. Voir les rapports annuels [ici](#).

<sup>71</sup> Mazsihisz (2020), Rapport sur l'antisémitisme 2019-2020, par. 2-5 et 16-27. On estime qu'environ 100 000 Juifs vivent en Hongrie.

<sup>72</sup> Commission européenne (2020a) et Commission européenne (2021a).

<sup>73</sup> OSCE (2022) : 1, 11-12 ; OSCE (2018) : 1, 14.

<sup>74</sup> Voir, sur le même point, ONU, CERD (2019) : 16-17.

<sup>75</sup> Bien qu'il existe des médias privés dont la ligne éditoriale correspond aux opinions de l'opposition, le poids des médias favorables au gouvernement est de plus en plus important dans les médias nationaux, régionaux et locaux et, par conséquent, on observe une forte concentration de la propriété des médias. Voir CdE, CommDH (2021b) ; Freedom House (2022).

<sup>76</sup> Pour de plus amples informations sur Mi Hazánk, voir Balkan Insight (BIRN) (2022a) ; ERRC (2022).

<sup>77</sup> EU Observer (2020a).

posé une affiche grossièrement anti-Roms sur la porte d'entrée des locaux du parti en 2021 à Budapest<sup>78</sup>.

42. La rhétorique stigmatisant les Roms, en les présentant pour la plupart comme un fardeau pour le pays, reste très présente en Hongrie<sup>79</sup>. Des personnalités publiques, y compris des responsables politiques, ont continué de tenir ce genre de propos à maintes reprises. Le Premier Ministre a par exemple critiqué une décision de justice accordant des dommages et intérêts à des enfants roms victimes de ségrégation dans des écoles spéciales à Gyöngyöspata (paragraphe 81), estimant que cet argent était versé « pour rien »<sup>80</sup>.
43. Les récits anti-migrants et anti-musulmans sont devenus monnaie courante. À de nombreuses occasions, des responsables de haut rang ont montré le caractère intersectionnel de ce traitement discriminatoire, en qualifiant par exemple les migrants d'« envahisseurs musulmans »<sup>81</sup>. Une enquête réalisée en 2019 a montré que 58 % des Hongrois avaient de mauvaises dispositions à l'égard des musulmans<sup>82</sup>. Cet état d'esprit a été renforcé pendant la pandémie, divers groupes et personnalités politiques accusant les migrants (« Arabes du Corona ») ainsi que les étudiants étrangers (« Iraniens contaminés par le virus ») d'être responsables de la propagation de la Covid-19<sup>83</sup>.
44. Les propos haineux antisémites sont également présents dans le discours politique<sup>84</sup>, mais dans une moindre mesure ces derniers temps. Ce discours a été particulièrement nourri lors d'une campagne sur le train de mesures législatives dit « Stop Soros » en 2018 (paragraphe 21). Menée principalement par le Premier Ministre, cette campagne s'est appuyée sur l'affichage de panneaux montrant des photos de l'homme d'affaires juif d'origine hongroise George Soros en train de rire, sur lesquels il était écrit que les Hongrois ne devaient pas laisser Soros « rire le dernier ». Cette communication faisait référence aux affirmations du gouvernement selon lesquelles Soros voulait obliger la Hongrie à laisser entrer les migrants<sup>85</sup>. Selon les interlocuteurs de l'ECRI, cette campagne a contribué à alimenter les stéréotypes sur la communauté juive sur fond de théorie du complot antisémite<sup>86</sup>.
45. Les personnes LGBTI ont également fait l'objet d'une stigmatisation croissante et de nombreux propos injurieux de la part de responsables politiques, notamment du président du parlement, qui a comparé l'adoption par des personnes de même sexe à la pédophilie en 2019<sup>87</sup>, et d'un député de Mi Hazánk, qui a tenu des propos haineux à propos d'un livre pour enfants représentant des personnages LGBTI (paragraphe 28) en 2020<sup>88</sup>. L'ECRI regrette de constater que les personnes LGBTI ont généralement été prises pour cible à des fins politiques.
46. Enfin, l'ECRI est profondément préoccupée par les critiques publiques continues formulées par des responsables politiques ou publics de haut rang contre les organisations de la société civile qui défendent les droits humains des personnes relevant du mandat de l'ECRI, comme les migrants et les personnes LGBTI, et par leur stigmatisation dans les médias, en ligne et hors ligne<sup>89</sup>.

---

<sup>78</sup> ERRC (2021a).

<sup>79</sup> CdE, FCNM (2020) : par. 85

<sup>80</sup> Ibid et voir aussi ERRC (2020a) ; ERRC/Fondation Rosa Parks (2021) ; UE, FRA (2021a), *op.cit.*:22.

<sup>81</sup> Politico (2018) ; DW (2018).

<sup>82</sup> Pew Research Center (2019).

<sup>83</sup> UE, FRA (2020e) : 25.

<sup>84</sup> DW (2020).

<sup>85</sup> Euractiv (2017) et The Guardian (2020). Voir aussi UE, FRA (2018a) : 79.

<sup>86</sup> Dans une enquête publiée en 2018, 42 % des participants en Hongrie ont déclaré qu'ils pensaient que les Juifs avaient trop d'influence sur le monde de la finance et les affaires internationales. Voir CNN (2018) ; The Guardian (2019a) ; ONU, Comité des droits de l'homme (2018) : par. 17-18.

<sup>87</sup> The Guardian (2019b) ; ILGA (2020a), *op.cit.*

<sup>88</sup> ILGA (2021).

<sup>89</sup> Voir CdE, CommDH (2019) : par. 71-74.

## **Mesures prises pour lutter contre le discours de haine**

47. L'ECRI considère qu'il incombe aux États de mieux faire connaître les dangers que représente le discours de haine ainsi que son caractère inacceptable en luttant contre la désinformation, les stéréotypes négatifs et la stigmatisation ; en élaborant des programmes éducatifs pour les enfants et les jeunes, les agents publics et le grand public ; en soutenant les ONG et les organismes de promotion de l'égalité dans leur combat contre le discours de haine ; et en encourageant les personnalités publiques à réagir rapidement à ce type de discours.
48. Bien qu'un nombre limité d'initiatives, notamment sur les réseaux sociaux, offrent une plateforme pour l'expression d'un contre-discours, elles ne sont pas en mesure d'atteindre une partie importante de la population. L'ECRI prend note avec satisfaction de la méthodologie interactive du programme D.A.D.A., utilisé par le service de prévention de la criminalité de la police et mis en œuvre avec des écoliers pour promouvoir le respect mutuel tout en luttant contre les comportements violents. À cet égard, l'ECRI encourage les autorités à inclure des mesures spécifiques dans la prochaine Stratégie nationale de prévention de la criminalité, dont l'adoption est prévue en 2023, afin de souligner l'importance de la création de contre-récits et de récits alternatifs comme moyen de réduire les causes sous-jacentes du discours de haine et des phénomènes connexes, dont la violence motivée par la haine.
49. Dans son cinquième rapport, l'ECRI recommandait que les personnalités politiques de tous bords prennent fermement et publiquement position contre tout discours de haine raciste ou homophobe, et y répondent par un vigoureux contre-discours. Malheureusement, le problème a depuis persisté<sup>90</sup>, voire s'est aggravé. La condamnation publique et immédiate du discours de haine n'est toujours pas courante. Parmi les rares exemples encourageants, on peut citer la condamnation par un ministre de la manifestation anti-Roms qui a été organisée<sup>91</sup> (paragraphe 41) et la résiliation du contrat de location des locaux de Mi Hazánk par la municipalité de Józsefváros, le 8<sup>e</sup> arrondissement de Budapest, après la pose d'une affiche anti-Roms sur la porte d'entrée des locaux (paragraphe 41).
50. L'ECRI recommande que les personnalités publiques, y compris les responsables politiques de tous bords, soient vivement encouragées à prendre rapidement, fermement et publiquement position contre l'expression de propos haineux racistes et LGBTIphobes ainsi qu'à réagir à toute déclaration de ce type en proposant un contre-discours et un discours alternatif. Les organes élus et les partis politiques devraient adopter des codes de conduite adaptés interdisant le discours de haine et appeler leurs membres et sympathisants à ne pas y recourir, l'approuver ni le diffuser, et prévoir des sanctions. À cet égard, l'ECRI fait référence à sa Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, à la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et à la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive tel qu'approuvée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).
51. L'aide aux victimes, y compris aux victimes d'infractions pénales motivées par la haine, est assurée par le service public de soutien aux victimes (SSV). Le ministère de la Justice a inauguré le premier SSV en 2017 à Budapest, puis a mis en place dix autres services dans l'ensemble du pays, dans le but d'étendre le SSV pour qu'il devienne un réseau national. Il propose une ligne d'assistance gratuite aux victimes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, et leur offre notamment un soutien psychologique, une assistance financière et une aide juridique. L'ECRI note avec

<sup>90</sup> Voir, sur le même point, ONU, CERD (2019) : par. 16-17 ; ONU, Conseil des droits de l'homme (2021).

<sup>91</sup> EU Observer (2020b).

satisfaction la mise en place du système de « retrait »<sup>92</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, qui permet aux victimes de bénéficier d'une assistance directe adaptée à leurs besoins. S'il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ce nouveau système, l'ECRI considère qu'une formation complémentaire est nécessaire<sup>93</sup> et pourrait être dispensée aux policiers pour leur permettre d'assurer les fonctions d'agents du service de soutien aux victimes, avec la participation de membres d'ONG spécialisées. Dans ce contexte, l'ECRI note avec satisfaction les mesures incitatives utilisées par le ministère de la Justice pour renforcer la motivation des policiers, telles que le prix "Victimia Protector"<sup>94</sup>.

52. En ce qui concerne l'autorégulation, l'ECRI constate qu'il n'existe pas de code de déontologie ni de règles de conduite officielles pour les députés hongrois. Pour ce qui est des médias, le Forum des rédacteurs, qui rassemble des représentants des principaux médias électroniques, imprimés et en ligne, a mis en place un système appelé « Korrektor », qui permet d'utiliser un mécanisme de recours gratuit devant le Comité d'experts du Forum. Selon certaines sources, ce système se serait révélé efficace et aurait renforcé les normes déontologiques<sup>95</sup> dans ce domaine. Il existe d'autres initiatives visant à lutter contre le discours de haine sur les réseaux sociaux. Ainsi, le service d'assistance sur internet, géré par l'Autorité nationale des médias et des communications (Autorité des médias), offre une plateforme permettant de signaler les « contenus illicites et préjudiciables », notamment le « harcèlement, le racisme et la xénophobie en ligne »<sup>96</sup>, ce que l'ECRI considère comme une **bonne pratique**.
53. L'article 332 du code pénal (paragraphe 38) semble offrir le principal recours contre l'utilisation du discours de haine dans la sphère publique. Cependant, très peu d'affaires semblent aboutir devant les tribunaux, en raison de l'interprétation judiciaire stricte exigeant un risque manifeste et immédiat de violence, comme indiqué dans le dernier rapport de l'ECRI (paragraphe 37). L'ECRI constate avec regret que cette conception restrictive est toujours d'actualité<sup>97</sup>. Comme le souligne le Groupe de travail contre les infractions motivées par la haine (GYEM)<sup>98</sup>, dirigé par des ONG, l'interprétation restrictive de cette disposition rend l'infraction pénale qu'elle prévoit presque inefficace dans la pratique. À cet égard, se référant à l'arrêt rendu en 2017 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Király et Dömötör c. Hongrie*<sup>99</sup>, l'ECRI encourage vivement les autorités à revoir, par les voies appropriées, la mise en œuvre pratique de l'article 332 du code pénal afin de garantir que le discours de haine donne lieu à des poursuites et à des sanctions effectives.
54. Le Conseil des médias, qui contrôle le respect de la réglementation hongroise sur les médias (loi CIV de 2010)<sup>100</sup>, est compétent pour enquêter sur les infractions en

<sup>92</sup> Selon ce système, les données concernant la victime sont partagées par la police avec le SSV, qui prend ensuite contact de manière proactive avec la victime.

<sup>93</sup> Selon les données fournies par le ministère de la Justice, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 31 décembre 2019, seules deux victimes d'infractions pénales motivées par la haine ont eu recours au service public de soutien aux victimes. Voir Groupe de travail contre les infractions pénales motivées par la haine (2021) : 5.

<sup>94</sup> Ce prix est destiné aux dix meilleurs policiers chargés de l'aide aux victimes.

<sup>95</sup> <http://korrektor.hu/> ; article 19 (2018a) : 43-44 ; article 19 (2018b) : 26- 27.

<sup>96</sup> Les autorités ont indiqué à l'ECRI que 75 signalements (de contenus racistes ou haineux) ont été transmis en 2021, 116 en 2020, 29 en 2019 et 111 en 2018.

<sup>97</sup> Article 19 (2018) : 20-21.

<sup>98</sup> Ce [groupe de travail](#) est composé exclusivement d'organisations de la société civile (actuellement quatre ONG de défense des droits humains : Amnesty International Hongrie, Hátér Society, Comité Helsinki hongrois et Union hongroise des libertés civiles) et d'universitaires qui participent aux activités du groupe en tant qu'experts individuels. Groupe de travail contre les infractions motivées par la haine (2021), *op.cit.*, 2.

<sup>99</sup> *Király et Dömötör c. Hongrie* (n° 10851/13, 17 janvier 2017), par. 71-78, par. 80-82. La Cour a estimé que l'accumulation de lacunes dans les enquêtes qui ont été menées, en particulier l'absence d'une approche globale des événements par les services répressifs, a permis qu'une manifestation anti-Roms ouvertement raciste, ponctuée de violences sporadiques, soit restée pratiquement sans conséquences juridiques et que les requérants soient privés de la protection de leur droit à l'intégrité psychologique, garantie par l'article 8.

<sup>100</sup> Article 17, par. 1-2 de la loi CIV de 2010 relative à la liberté de la presse et aux règles fondamentales applicables aux contenus diffusés par les médias.

la matière et intervient à la fois d'office ou en réponse aux recours déposés dans les affaires de discours de haine. Il peut imposer des sanctions administratives. Divers interlocuteurs ont indiqué que le Conseil des médias a appliqué une approche passive de son action de surveillance et n'est intervenu que très rarement en réponse à des violations de la loi CIV de 2010, ce qui rend cette instance largement inefficace pour répondre aux préoccupations des victimes potentielles de discours de haine et des groupes stigmatisés dans les médias. Cela est peut-être dû à sa composition très politisée, qui limite son indépendance<sup>101</sup>. L'ECRI considère que toute indulgence dans la sanction des propos intolérants n'est pas un bon signal à donner aux médias et engendre en fin de compte une culture de l'impunité. Elle invite les autorités hongroises à veiller à ce qu'il n'y ait aucune ingérence politique dans les activités du Conseil des médias.

55. Enfin, malgré la recommandation formulée par l'ECRI dans son dernier rapport, la Hongrie n'a ni signé ni ratifié le Premier Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination des actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
56. L'ECRI recommande une nouvelle fois à la Hongrie de signer et de ratifier le Premier Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

## **B. Violence motivée par la haine**

### **Données**

57. Les données relatives aux infractions motivées par la haine sont recueillies par le ministère de l'Intérieur, le parquet et le service de police judiciaire de la Direction de la police nationale dans le cadre des statistiques pénales générales<sup>102</sup>. L'ECRI relève que la police a enregistré 100 cas d'infractions motivées par la haine en 2020, 132 en 2019, 194 en 2018, 233 en 2017 et 33 en 2016. Il s'agissait principalement de menaces, d'agressions physiques et d'atteintes à l'ordre public. Les cas de discours de haine de nature criminelle, à l'exception de celles relevant de l'article 332 du Code pénal susmentionné, ne sont pas enregistrés de façon distincte.
58. L'ECRI constate avec satisfaction qu'en juillet 2018, un nouveau système de statistiques pénales a été mis en place au sein du Système unifié de statistiques pénales des autorités chargées des enquêtes et du ministère public (ENyÜBS), instaurant la possibilité de signaler les infractions motivées par la haine et de définir les caractéristiques protégées, notamment les motifs de nationalité, d'origine ethnique, de religion, d'orientation sexuelle et d'identité de genre<sup>103</sup>. L'ECRI observe néanmoins que les données de l'ENyÜBS se limitent aux affaires donnant lieu à une enquête et à des poursuites et ne couvrent pas les condamnations, ces dernières étant traitées de façon distincte par le ministère de la Justice. L'ECRI encourage donc les autorités à redoubler d'efforts afin de mettre en place un système complet de collecte de données permettant d'obtenir une vue d'ensemble intégrée et cohérente des infractions motivées par la haine de nature raciste et LGBTIphobe en ventilant les données par type d'infraction, type de motivation fondée sur la haine et groupe cible ainsi qu'en tenant compte du suivi judiciaire et de l'issue de la procédure judiciaire, et de rendre ces données accessibles au public.

<sup>101</sup> ECRI (2015), par. 42-43. Voir, sur le même point, ONU, Comité des droits de l'homme (2018) : par. 57-58 ; CdE, CommDH (2021), *op.cit.* : par. 6-10.

<sup>102</sup> OSCE-BIDDH, Hate Crime Reporting: Hungary, <https://hatecrime.osce.org/index.php/hungary>

<sup>103</sup> Pour de plus amples informations, voir Perry, J. Tamás Dombos, T., Kozáry, A (2019) ; Groupe de travail contre les infractions motivées par la haine (2021), *op.cit.*, 8-9.

59. L'ECRI note que le taux de signalement des infractions motivées par la haine est faible, ce qui s'explique par le fait que les victimes n'ont pas confiance en la capacité ou en la volonté des autorités d'enquêter et d'engager des poursuites de façon effective sur ce genre d'affaires<sup>104</sup>. Une récente enquête de la FRA a révélé que seulement 5 % des personnes LGBTI se sont rendues au poste de police pour signaler des agressions physiques ou sexuelles (moyenne UE-28 : 14 %) <sup>105</sup>. Le taux de signalement des faits de discrimination à l'encontre des Roms était de 6 % (moyenne de l'UE-28 : 12 %) <sup>106</sup>. Comme l'ont exprimé plusieurs interlocuteurs, l'ECRI considère que la réalisation d'enquêtes régulières auprès des victimes serait un outil approprié pour évaluer le phénomène de sous-déclaration tout en donnant aux victimes d'infractions motivées par la haine les moyens de se manifester<sup>107</sup>. Des mesures de renforcement de la confiance devraient aussi être mises en œuvre pour améliorer les rapports entre la police et les groupes vulnérables, en particulier les communautés roms et LGBTI.

### **Manifestations de violence motivée par la haine**

60. L'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que les Roms continuent à être visés par des violences à motivation raciste<sup>108</sup>. Elles sont le fait de groupes extrémistes et d'individus motivés par la haine raciale. En 2020, par exemple, le parti d'extrême droite Mi Hazánk a organisé une manifestation (paragraphe 41) au sujet de la prétendue « criminalité tsigane » à côté des locaux de l'administration autonome nationale rom à Budapest malgré une interdiction de la police, ce qui a conduit cette dernière à prendre des mesures contre certaines personnes pour des délits commis dans ce contexte.
61. Des préoccupations ont été exprimées<sup>109</sup> concernant la création de nouveaux groupes paramilitaires, tels que la Légion nationale (*Nemzeti Légió*), qui est structurellement liée à Mi Hazánk. Selon plusieurs sources, ce groupe harcèle et intimide les Roms sous le prétexte de lutter contre la « criminalité tsigane »<sup>110</sup>. À cet égard, l'ECRI note avec satisfaction que le Gouvernement hongrois a décidé d'interdire le rassemblement annuel néonazi qui devait se tenir en février 2022 à Budapest<sup>111</sup>.
62. Des actes racistes ciblant les musulmans ont également été signalés, prenant principalement la forme d'agressions verbales contre des femmes portant des symboles religieux visibles. En ce qui concerne les infractions antisémites motivées par la, il ressort d'une enquête de la FRA de l'UE que 35 % des répondants juifs ont subi une forme de harcèlement antisémite au cours des cinq dernières années<sup>112</sup>. En septembre 2019, le centre communautaire juif Auróra de Budapest a été attaqué, lors d'un événement LGBTI qui se tenait en privé, par des membres de *Legio Hungaria*, un groupe largement présenté comme néonazi. Malheureusement, aucune poursuite n'ont été engagées par les autorités<sup>113</sup>. Dans un autre ordre d'idées, l'ECRI prend note avec satisfaction de l'observation générale<sup>114</sup> adoptée par le Commissaire aux droits fondamentaux adjoint en 2020 à la suite d'actes de vandalisme perpétrés sur le mémorial rom de l'Holocauste,

<sup>104</sup> CdE, Comité consultatif de la FCNM (2020) : par. 15 et 94 ; Union hongroise des libertés civiles (2021) : 11.

<sup>105</sup> UE, FRA (2020b) : EU LGBTI Survey II. *op.cit.* : 46.

<sup>106</sup> UE, FRA (2018c) : 40.

<sup>107</sup> Groupe de travail contre les infractions motivées par la haine (2019) : 9.

<sup>108</sup> Voir aussi ONU, CERD (2019), par. 14.

<sup>109</sup> *Ibid.*, par. 18-19.

<sup>110</sup> ERRC (2019a).

<sup>111</sup> BIRN (2022b).

<sup>112</sup> UE, FRA (2018b), Fiche thématique sur la Hongrie.

<sup>113</sup> L'ECRI note que la Cour métropolitaine de Budapest a jugé en novembre 2020 que l'inaction de la police constituait un manquement à son obligation de prendre immédiatement des mesures contre un groupe extrémiste (décision 11.K.704.923/2020/15).

<sup>114</sup> Observation générale n° 6/2020 du médiateur chargé des minorités, Commissaire aux droits fondamentaux adjoint.

dans laquelle il met en avant la nécessité de prendre des mesures fortes contre les infractions motivées par la haine.

63. Les acteurs de la société civile ont signalé que le climat d'hostilité à l'égard des personnes LGBTI fait de ces dernières des cibles de la violence<sup>115</sup>. Parmi les incidents de cet ordre, on peut citer l'interruption d'un événement sur les Roms LGBTI à Szeged et plusieurs agressions pendant la marche des fiertés de Budapest en 2019<sup>116</sup>.

### **Mesures prises pour lutter contre la violence motivée par la haine**

64. Dans son cinquième rapport, l'ECRI relevait que le code pénal ne faisait pas spécifiquement de la motivation raciste une circonstance aggravante de toutes les infractions pénales (comme le prévoit le paragraphe 21 de sa RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale) et recommandait expressément d'ajouter une disposition en ce sens. L'ECRI regrette que cette mesure n'ait pas encore été prise<sup>117</sup>. Les autorités ont certes indiqué à l'ECRI qu'en pratique, l'avis n° 56 de la section pénale de la Cour suprême hongroise (Kúria) permet la prise en compte d'une telle motivation. Toutefois, rappelant l'importance de la sécurité juridique, l'ECRI réitère que les dispositions du droit pénal doivent être suffisamment claires pour donner aux individus les moyens de réguler leur propre conduite et les protéger contre toute utilisation arbitraire du droit. Par ailleurs, l'ECRI renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle les États sont tenus de prendre toutes les mesures raisonnablement nécessaires pour établir si les actes de violence ont une motivation raciste<sup>118</sup>.

65. L'ECRI recommande une fois encore que le code pénal fasse spécifiquement de la motivation raciste une circonstance aggravante de toutes les infractions pénales.

66. En ce qui concerne les enquêtes sur les infractions motivées par la haine, l'ECRI se félicite de l'adoption en juillet 2019 du Protocole sur les infractions motivées par la haine, que toutes les forces de police sont contraintes de respecter. Le protocole comprend une liste d'indicateurs de préjugés permettant de faciliter l'identification des infractions de ce type et élargit le cadre institutionnel du Réseau spécial sur les infractions motivées par la haine (créé en 2012) en imposant la désignation de « mentors » dans chaque unité de police locale. Cet instrument prévoit également l'organisation régulière de formations destinées au personnel de la police. Au cours de la visite de contact, les autorités ont informé l'ECRI de leurs vastes projets visant à dispenser ces formations de manière systématique, ce dont l'ECRI prend note avec satisfaction.

67. Cependant, il a été souligné à plusieurs reprises que la police, le ministère public et l'administration judiciaire ont parfois encore du mal à identifier et à traiter les infractions motivées par la haine et que la formation continue visant à remédier à ce problème est souvent insuffisante. À la lumière d'un groupe d'arrêts<sup>119</sup> rendus par la Cour européenne des droits de l'homme contre la Hongrie, qui concernent l'incapacité des autorités à mener des enquêtes effectives pour déceler les éventuelles motivations racistes d'actes violents, il est essentiel que les autorités améliorent les connaissances et l'expertise des membres des services répressifs

<sup>115</sup> ONU, Comité des droits de l'homme (2018), *op.cit.*, par. 19.

<sup>116</sup> ILGA (2020a), *op.cit.*

<sup>117</sup> L'ECRI note que la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction en raison de l'absence d'une telle disposition dans le code pénal au titre de son incompatibilité avec la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil. Voir Commission européenne (2021b).

<sup>118</sup> Cour européenne des droits de l'homme (2015) *Natchova et autres c. Bulgarie [GC]* (nos 43577/98, 43579/98), par. 160-168.

<sup>119</sup> Le groupe d'affaires Balázs (*Balázs c. Hongrie*, n° 15529/12, 20 octobre 2015 ; *M.F. c. Hongrie*, n° 45855/12, 31 octobre 2017 ; *R.B. c. Hongrie*, n° 64602/12, 12 avril 2016 ; *Király et Dömötör c. Hongrie* (n° 10851/13, 17 janvier 2017) fait actuellement l'objet d'une procédure de surveillance standard avant d'être examiné par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir [l'état d'exécution](#).

compétents pour leur permettre de comprendre et reconnaître la dynamique propre aux infractions motivées par la haine. L'ECRI considère que la formation des policiers au Protocole sur les infractions motivées par la haine adopté en 2019 doit être considérablement améliorée et qu'il conviendrait de faire davantage pour que le protocole soit intégré dans les pratiques quotidiennes de la police.

68. L'ECRI recommande en priorité aux autorités de renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter efficacement les propos et infractions racistes et LGBTIphobes motivés par la haine en proposant à leurs agents une formation plus ciblée et pratique concernant le Protocole sur les infractions motivées par la haine adopté en 2019.

69. Dans le même contexte, la police nationale a récemment approuvé la mise en place de la plateforme de signalement UNI-FORM<sup>120</sup>, qui est coordonnée par la principale ONG de défense des personnes LGBTI, Háttér Society. Cette application permet aux victimes et à des tiers de signaler directement à la police les infractions motivées par la haine, ce que l'ECRI considère comme une **pratique prometteuse**.

### III. INTÉGRATION ET INCLUSION

70. La Hongrie reconnaît treize minorités nationales<sup>121</sup>. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) du Conseil de l'Europe<sup>122</sup> pour de plus amples informations sur la protection des droits des minorités, notamment en ce qui concerne l'expression par les minorités nationales de leur identité distincte. Dans cette partie, l'ECRI s'intéressera à deux groupes en particulier et à leur intégration et leur inclusion dans la société hongroise : les Roms et les migrants, notamment les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

#### A. Roms

##### **Données**

71. Les Roms, qui représentent selon les estimations environ 8 % de la population générale, restent le groupe le plus vulnérable et le plus marginalisé en Hongrie. La situation de nombreux Roms se caractérise par un cercle vicieux associant un manque d'instruction, qui entraîne une limitation des perspectives sur le marché du travail, à une ségrégation résidentielle de fait, qui a des répercussions négatives sur l'accès aux soins de santé et à d'autres services sociaux. Ils continuent également de faire face aux mêmes problèmes interdépendants que sont la pauvreté, la discrimination et la stigmatisation. Selon une enquête de la FRA<sup>123</sup>, le taux d'exposition au risque de pauvreté des membres d'un ménage est de 15 % pour les non-Roms, contre 75 % pour les Roms. Les communautés roms ont en outre été durement frappées par la pandémie de Covid-19. Travaillant souvent dans des conditions déjà précaires et n'ayant pas d'économies pour amortir la perte de revenus, de nombreux Roms ont été confrontés à un chômage croissant, ce qui les a plongés dans une pauvreté encore plus profonde. À cet égard, l'ECRI prend note avec satisfaction des mesures prises par les autorités pour remédier dans une certaine mesure à la situation, notamment la livraison de colis alimentaires aux bénéficiaires de l'aide sociale en 2020<sup>124</sup>.

<sup>120</sup> [UNI-FORM – Help stop the hate](#)

<sup>121</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>122</sup> Pour des informations récentes, voir le [Cinquième Avis](#) sur la Hongrie (2020) adopté par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (FCNM).

<sup>123</sup> UE, FRA (2018c), *op.cit.* : 14. La dernière stratégie indique que la proportion de Roms menacés de pauvreté ou d'exclusion sociale était de 52,9 % en 2019, soit 37 points de pourcentage de moins qu'en 2013 ; ce chiffre reste cependant trois fois plus élevé que la moyenne nationale.

<sup>124</sup> UE, FRA (2020e), *op.cit.* : 20.

## **Cadre politique et mesures prises par les autorités**

72. La Hongrie a consacré des efforts considérables à l'amélioration de l'inclusion des Roms par la mise en œuvre des différentes éditions de sa Stratégie nationale pour l'inclusion sociale (ci-après la Stratégie). La dernière en date, qui couvre la période 2021-2030, a été adoptée en août 2021, ainsi que le premier plan d'action pour sa mise en œuvre (2021-2024). L'ECRI croit comprendre que, dans l'élaboration des politiques hongroises, l'inclusion sociale est conçue comme un vaste processus visant principalement à réduire la pauvreté. La stratégie accorde donc une attention particulière à la situation des Roms, mais vise également d'autres groupes touchés par la pauvreté. Contrairement aux versions précédentes<sup>125</sup>, la stratégie actuelle met explicitement l'accent sur les enfants et les jeunes roms, ce dont l'ECRI se félicite.
73. La Stratégie définit des lignes d'action dans neuf domaines, dont quatre sont essentiels – l'éducation, l'emploi, la santé et le logement – ainsi que dans d'autres secteurs, tels que le renforcement de la collectivité et l'exercice des droits. Bien que le premier plan d'action pour sa mise en œuvre (2021-2024)<sup>126</sup> prévoit des mesures bien définies, l'ECRI observe qu'il manque de calendriers concrets et d'indicateurs de mesure des progrès réalisés. En outre, la plupart des mesures ne précisent pas clairement les sources de financement, aussi est-il difficile de calculer les ressources financières disponibles pour les mesures d'intégration des Roms et d'assurer la viabilité à long terme de celles-ci. A cet égard, l'ECRI invite les autorités à prendre en compte ces aspects importants lors de l'élaboration du second plan d'action sur la stratégie.
74. La Stratégie s'accompagne d'autres documents d'orientation qui la complètent, tels que la « Stratégie de rattrapage pour les Roms fondée sur le diagnostic »<sup>127</sup>, ainsi que d'autres initiatives récentes, telles que le projet « Quartiers émergents », qui a été lancé en 2019 et qui a ciblé les 300 quartiers les plus défavorisés<sup>128</sup> du pays. L'ECRI considère que ces instruments constituent de **bonnes pratiques** qui ont eu des effets positifs sur l'inclusion des Roms.
75. Le principal organe institutionnel chargé d'assurer l'intégration des Roms a longtemps été le ministère des Ressources humaines<sup>129</sup>. En mai 2019, un changement organisationnel a eu lieu et ce secteur est passé sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur. Lors de sa visite de contact, l'ECRI a été informée par les représentants de la communauté rom, notamment par le Conseil de coordination des Roms et l'Administration autonome nationale rom, que cette décision, qui n'a pas été accueillie comme une mesure de portée symbolique, n'a pas fait l'objet de discussions avec les représentants de la communauté et que ses conséquences n'ont pas été évaluées correctement. L'ECRI note également avec préoccupation que la procédure de consultation menée avant l'adoption de la stratégie a été brève<sup>130</sup>. Ce point a également été évoqué par un certain nombre de représentants de la société civile rencontrés par la délégation de l'ECRI.
76. Selon plusieurs sources, les difficultés rencontrées par les Roms sont rarement et mal prises en compte dans les travaux des autorités locales<sup>131</sup>. Bien que la loi impose aux collectivités locales d'élaborer des plans pour l'égalité des chances (dans l'éducation et l'emploi), les autorités manquent souvent d'expertise pour

<sup>125</sup> Commission européenne (2018) :26.

<sup>126</sup> A Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030 első intézkedési terve

<sup>127</sup> Felzárkózás – romagov

<sup>128</sup> Les autorités ont informé l'ECRI que cette initiative permet de produire un travail social intensif et d'améliorer l'accès aux services dans ces 300 communes moins développées, qui accueillent environ 3 % de la population, principalement des familles roms. Dans ces localités, les infrastructures sont médiocres et l'on continue d'observer une importante pénurie de professionnels qualifiés.

<sup>129</sup> Cette institution a été désignée dans les rapports d'organisations de la société civile comme étant « correctement positionnée » ; voir Commission européenne (2018) :15.

<sup>130</sup> Le ministère de l'Intérieur a lancé la consultation sociale sur la stratégie en décembre 2020. La date limite de soumission des contributions était fixée au 5 janvier 2021. Voir UE, FRA (2021a) : 27.

<sup>131</sup> Commission européenne (2018), *op.cit* : 18.

planifier et identifier les besoins réels de leur environnement immédiat. À cet égard, l'ECRI prend note avec satisfaction de l'objectif spécifique de la stratégie qui consiste à renforcer les interventions au niveau local pour assurer sa mise en œuvre. Rappelant le rôle fondamental que jouent les communes pour assurer l'inclusion des communautés en tant qu'acteurs essentiels en première ligne, l'ECRI considère que les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour créer des canaux de coopération efficaces entre l'administration centrale et les organes locaux, tout en apportant à ces derniers un soutien continu et des ressources adéquates.

77. L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer le niveau de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale (2021-2030) au niveau local. Pour ce faire, elles devraient notamment i) procéder à une évaluation des effets de la stratégie afin d'identifier les lacunes dans sa mise en œuvre au niveau local ; ii) garantir des ressources financières durables et suffisantes aux autorités locales ; iii) lancer des programmes pilotes au niveau local pour faire face aux défis posés par l'inclusion des Roms avec le plein engagement de toutes les parties prenantes ; et iv) identifier les bonnes pratiques en la matière et les intégrer dans leur action.

78. En ce qui concerne l'éducation, si les disparités générales entre zones rurales et urbaines, l'exclusion des Roms et les pénuries de personnel dans l'éducation se chevauchent souvent, l'ECRI salue les progrès réalisés en matière d'inclusion des enfants roms dans le système éducatif<sup>132</sup> grâce aux différentes mesures prises ces dernières années. On peut notamment citer l'octroi de bourses aux élèves des établissements secondaires et professionnels ; la gratuité des transports pour les élèves des écoles primaires des régions reculées ; l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans, ainsi que de bonnes pratiques telles que le programme « Bari Shej » en faveur des filles roms, le « Réseau des facultés roms », « Arany János » et les programmes « Seconde chance ». L'ECRI considère que la mise en œuvre de mesures actives de déségrégation pour offrir un enseignement de qualité aux enfants roms dans un cadre scolaire ordinaire devrait être une priorité ; elle a constaté avec satisfaction que l'école Gandhi de Pécs, dans laquelle sa délégation s'est rendue pendant sa visite, met en œuvre cette approche.

79. Cependant, malgré ces initiatives, une enquête de la FRA révèle que la proportion de jeunes qui quittent prématurément l'école sur l'ensemble des personnes âgées de 18 à 24 ans dans les ménages roms reste de 68 %<sup>133</sup>, alors que ces mêmes données montrent que le taux d'inscription des enfants roms dans l'enseignement obligatoire (98 %) est presque aussi élevé que dans la population générale. Malgré le système d'alerte précoce visant à prévenir le décrochage scolaire, le problème persiste. De plus l'abaissement de 18 à 16 ans de l'âge de la scolarité obligatoire aurait encore aggravé la situation<sup>134</sup>. Dans le même temps, de nombreux interlocuteurs de l'ECRI ont évoqué les graves conséquences de la pandémie de Covid-19 sur les élèves et étudiants roms. Les mesures d'apprentissage à distance ont exclu de nombreux enfants des activités scolaires, parce qu'ils ne pouvaient pas accéder à internet et/ou à un ordinateur. Ne bénéficiant plus de l'aide sociale, qui est conditionnée à la fréquentation scolaire des enfants, les Roms concernés ont de plus en plus de mal à assurer leur subsistance<sup>135</sup>. Dans cette période difficile, le système des centres de soutien scolaire après la classe (*tanodas*) a prouvé une nouvelle fois le rôle crucial qu'il joue dans l'amélioration de l'accès des élèves roms à l'éducation en leur apportant un soutien pour combler la fracture numérique. La délégation de l'ECRI a pu constater les effets positifs de l'action

<sup>132</sup> Voir aussi CdE, FCNM (2020) : par. 121-136.

<sup>133</sup> UE, FRA (2018c), op.cit. :27.

<sup>134</sup> Commission européenne (2019b) : 143.

<sup>135</sup> ERRC (2020b) : 17 ; ERRC/Rosa Parks (2021), op.cit. : 23.

des *tanodas* sur les élèves et les communautés lorsqu'elle s'est rendue dans l'un de ces centres à Gilvánfa. Considérant qu'il s'agit d'une **bonne pratique**, l'ECRI encourage vivement les autorités à renforcer le soutien qu'elles apportent aux *tanodas* et à favoriser leur implantation dans tout le pays.

80. Bien que les autorités aient pris plusieurs mesures pour y remédier, la ségrégation dans l'éducation reste très répandue<sup>136</sup>. Une enquête de la FRA réalisée en 2018 a révélé que la proportion d'enfants roms âgés de 6 à 15 ans dans les écoles qu'ils fréquentent est encore élevée.<sup>137</sup> Le principe du « libre choix de l'école » par les parents a souvent été désigné<sup>138</sup> comme la principale source de ségrégation, qui a pour conséquence une forte concentration d'enfants défavorisés, dont la plupart sont roms, dans certains établissements. Ainsi, dans le cadre d'un projet mené par le Conseil de l'Europe, INSCHOOL, cette tendance a été observée dans les classes de niveau inférieur<sup>139</sup>, tandis que l'on a constaté que les parents non roms avaient souvent des préjugés à l'égard des Roms. À cet égard, l'ECRI prend note avec satisfaction de la modification apportée en 2017 à la loi relative à l'enseignement public, afin de permettre aux centres des circonscriptions éducatives de modifier la carte des circonscriptions scolaires dès lors qu'un risque de ségrégation apparaît. Au cours de sa visite de contact, la délégation de l'ECRI a appris que cette pratique était appliquée par la municipalité du 8<sup>e</sup> arrondissement de Budapest, Józsefváros. Le redécoupage des zones comprenant une douzaine d'établissements préscolaires a donné des résultats fructueux et a permis d'établir un dialogue entre les habitants de la circonscription. Considérant ces pratiques comme **prometteuses**, l'ECRI estime en outre qu'elles sont représentatives des effets des mesures prises au niveau local.
81. Des affaires de ségrégation dans les écoles ont été portées devant les juridictions nationales. En 2019, la Cour d'appel de Debrecen a condamné les autorités à verser des dommages et intérêts pour la ségrégation des élèves roms et non roms pratiquée dans une école primaire de Gyöngyöspata entre 2004 et 2017<sup>140</sup>. La Cour suprême<sup>141</sup> (Kúria) a confirmé cet arrêt et a rejeté le recours de l'administration, qui demandait que l'indemnisation soit assurée en nature (sous forme d'enseignement ou de cours spéciaux) plutôt qu'en numéraire. Cependant, peu après le prononcé de cette décision, une nouvelle proposition législative a été adoptée en 2020, excluant à l'avenir la possibilité de réclamer une indemnisation financière en cas de discrimination si cette infraction est commise par un établissement d'enseignement<sup>142</sup> ; cette modification semble avoir une motivation politique. À cet égard, en 2021, la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités a adopté une observation

---

<sup>136</sup> La ségrégation se manifeste selon trois modèles communs : Les « écoles auxiliaires » destinées aux enfants atteints de handicaps mentaux, qui sont fréquentées principalement par des élèves roms ; les « écoles tsiganes » ségréguées (traduisant souvent une ségrégation dans les conditions de logement) ; et les classes ségréguées dans les écoles « mixtes », qui offrent généralement un enseignement de qualité inférieure. En janvier 2020, l'Institut hongrois d'économie a publié ses indicateurs sur l'enseignement public, concluant que la ségrégation s'est accrue ces dernières années dans le pays, principalement parce que les élèves défavorisés fréquentent généralement des établissements différents de ceux de leurs camarades non défavorisés. Voir UE, FRA (2021a) :23.

<sup>137</sup> UE, FRA (2018c), *op.cit.* :28. Les données ont été réparties dans les catégories suivantes : tous sont Roms (8%) ; la plupart sont Roms (53%) ; certains sont Roms (38%) et aucun n'est Roms (0%).

<sup>138</sup> Kertesi-Kézdi (2014) :7.

<sup>139</sup> Voir projet INSCHOOL. Dans la moitié des écoles participantes, le pourcentage d'élèves roms en 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> années atteignait entre 70 et 90 %. Dans certaines régions, les parents se sont opposés à la répartition dans d'autres écoles des enfants roms venant d'établissements fermés, ce qui a entretenu la ségrégation. La mise en œuvre de ce projet a été suspendue par les autorités hongroises en 2020 en raison de la pandémie de Covid-19. L'ECRI a été malheureusement informée qu'en octobre 2022, les autorités ont décidé de ne pas continuer à participer à ce projet.

<sup>140</sup> Cour d'appel régionale de Debrecen ; n° Pf.I.20.123/2019/16, 18 septembre 2019. Pour de plus amples informations sur l'affaire, voir [ici](#).

<sup>141</sup> Kúria, arrêt n° Pfv.IV.21.556/2019/22, 12 mai 2020. La Kúria a également publié un [communiqué](#) rejetant l'idée d'une compensation en nature (qui est une voie de recours uniquement disponible sur accord des parties).

<sup>142</sup> Au lieu de cela, des indemnisations pour préjudice moral seront accordées par la justice sous la forme de services éducatifs ou de solutions de formation ; EELN (2021c) : 6.

générale<sup>143</sup> sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata.

82. L'ECRI note que la procédure de surveillance de l'exécution de l'arrêt *Horvath et Kiss*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en 2013<sup>144</sup> et concernant le placement discriminatoire et la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spécialisées pour enfants présentant des déficiences mentales, est malheureusement toujours en cours devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe<sup>145</sup>. Les autorités hongroises ont présenté un plan d'action mis à jour<sup>146</sup> en mai 2022. À cet égard, l'ECRI constate avec satisfaction que, dans un arrêt rendu en 2020<sup>147</sup>, la Cour d'appel de Debrecen a imposé à l'autorité responsable de la gestion du secteur de l'enseignement d'examiner pendant une durée de cinq ans si les enfants perçus comme roms sont considérés de manière disproportionnée comme des enfants ayant des besoins spéciaux et rendre compte de cet examen. L'ECRI espère que la jurisprudence croissante des juridictions nationales débouchera sur des changements significatifs et mettra un terme à cette pratique de longue date.
83. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms dans les écoles. Les autorités devraient en particulier s'inspirer de l'Observation générale sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata adoptée par la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités et de la Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.
84. Pour ce qui est de l'emploi, selon les données disponibles, seulement 49 % de la population rom en âge de travailler (20-64 ans) occupe un emploi salarié (contre 69 % dans le reste de la population) tandis que, fait inquiétant, 51 % des jeunes (16-24 ans) ne travaillent pas ni ne suivent d'études (contre 12 % dans le reste de la population)<sup>148</sup>. Il existe par ailleurs de nettes disparités en matière d'emploi entre les femmes et les hommes roms, un aspect qui est explicitement abordé dans la Stratégie. Dans un registre similaire, cette dernière met également en avant l'écart de participation entre Roms et non-Roms au programme de travaux publics, les Roms étant surreprésentés, qui a été fréquemment porté à l'attention de l'ECRI. D'autre part, des travaux de recherche<sup>149</sup> montrent que si ce programme contribue à réduire le taux de chômage de longue durée, il crée une catégorie de main-d'œuvre non qualifiée permanente et ne lui offre aucune perspective d'acquérir des compétences ou d'intégrer le marché du travail actif. En revanche, l'ECRI se félicite de la mise en œuvre du programme « Perspectives d'évolution », qui a offert des possibilités de formation et d'emploi à 1 100 femmes roms. L'ECRI considère néanmoins que les autorités devraient adopter une approche plus ciblée, afin de briser le cercle vicieux du chômage des Roms. Dans ce contexte, l'adoption de mesures plus innovantes, qui agiraient notamment sur les employeurs privés en leur proposant des subventions ou des mesures incitatives, par exemple dans le domaine fiscal, pourrait aider les Roms à devenir plus autonomes sur le plan économique.

<sup>143</sup> Observation générale n° 5/2021 sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata. Ce commentaire exhaustif identifie les circonstances générales et spécifiques de la politique sociale et éducative conduisant à la pratique de la ségrégation, analyse les jugements des tribunaux et les normes professionnelles et juridiques connexes, et propose des mesures politiques et d'intégration.

<sup>144</sup> *Horváth et Kiss c. Hongrie* (n° 11146/11, 29 janvier 2013) ; ECRI (2015) : par. 111-113.

<sup>145</sup> Voir la dernière [décision](#) du Comité des Ministres, 16 septembre 2021, CM/Del/Dec(2021)1411/H46-17.

<sup>146</sup> Voir le [plan d'action](#) présenté par les autorités hongroises en mai 2022.

<sup>147</sup> Cour d'appel régionale de Debrecen ; n° Pf.I.20.214/2020/10, 24 septembre 2020.

<sup>148</sup> UE, FRA (2018c), *op.cit.* : 19, 21.

<sup>149</sup> Hungler,S/Kende, A.(2018). Voir aussi ERRC (2019b) et CdE, FCNM (2020) : par. 163-174.

85. En ce qui concerne les soins de santé, certains progrès<sup>150</sup> ont été accomplis pour surmonter les inégalités territoriales, et les soins spécialisés ambulatoires en milieu rural ont été améliorés. Ainsi, au 1<sup>er</sup> mars 2017, 11 200 adultes, dont près de 40 % étaient des Roms, avaient été examinés. Cependant, de nombreux interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation concernant la loi révisée relative à la sécurité sociale, qui risque de priver un grand nombre de Roms des soins de santé publics<sup>151</sup>. Plusieurs affaires relatives à l'accès des femmes roms à la santé, en particulier aux soins de maternité<sup>152</sup>, ont également été signalées. Dans l'une d'entre elles, l'Autorité pour l'égalité de traitement a estimé qu'un hôpital de Miskolc avait infligé une discrimination fondée sur l'origine ethnique à une femme rom en 2016. L'ECRI rappelle que les femmes roms sont particulièrement exposées à la discrimination intersectionnelle fondée sur leur sexe et leur appartenance ethnique, ainsi que sur leur pauvreté.
86. Enfin, l'ECRI constate que la situation des Roms en matière de logement reste préoccupante à plusieurs égards<sup>153</sup>. On peut notamment citer les problèmes de surpopulation et les mauvaises conditions de logement, la ségrégation résidentielle qui est de fait imposée, la pénurie de logements sociaux, les expulsions et l'impossibilité de bénéficier du régime d'allocations logement versées aux familles. Alors que les autorités ont interrompu les expulsions pendant la pandémie de Covid-19, cette pratique a rapidement repris et en mai 2021, 80 personnes ont été expulsées dans la commune de Hajdúhadház<sup>154</sup>. L'ECRI comprend que malgré certaines mesures prises, notamment par l'intermédiaire du Programme Présence, le logement reste un domaine nécessitant d'urgence une intervention<sup>155</sup>.
87. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités centrales selon laquelle il convient d'intervenir à chaque fois que les collectivités locales tentent de forcer des Roms à quitter des logements sociaux, les expulsent sans leur proposer de solution de relogement convenable ou les soumettent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement. Dans ce contexte, les autorités devraient considérer le logement des Roms comme une question prioritaire dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale (2021-2030).

## **B. Migrants (réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire inclus)**

### **Données**

88. La Hongrie est principalement un pays de transit pour les migrants et les personnes ayant besoin de la protection internationale. Pendant la « crise migratoire » de 2015, un nombre sans précédent de demandeurs d'asile (177 135 personnes) sont entrés en Hongrie, ce qui représente près de 14 % de l'ensemble des premières demandes d'asile dans l'UE. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, 118 534 ressortissants de pays tiers (hors UE) vivaient en Hongrie, soit 1,2 % de l'ensemble de la population<sup>156</sup>. Ceux qui ont demandé un permis de séjour pour la première fois étaient principalement des ressortissants ukrainiens (42,3 %), chinois (8,8 %) et serbes (5,1 %). Au total, 63 % de ces permis ont été délivrés pour des motifs professionnels.

<sup>150</sup> Commission européenne (2019b), op.cit : 133 ; UE, FRA (2020a) : 20-21.

<sup>151</sup> Les personnes qui sont au chômage mais qui n'ont droit ni à des allocations de chômage ni à d'autres formes de prestations sociales doivent verser un certain montant à titre de contribution (fiscale) au système de santé national. Souvent, cette contribution mensuelle représente une dépense financière importante, qui est difficilement supportable pour les familles roms, c'est pourquoi nombre d'entre elles ont accumulé des dettes importantes. En raison de la modification de la législation, les personnes qui ont totalisé un certain montant de dettes fiscales impayées ont été exclues du système de soins de santé gratuits à partir du 12 février 2021. Cela ne comprend pas les soins de santé d'urgence.

<sup>152</sup> ERRC (2020c).

<sup>153</sup> CdE, FCNM (2020) : par. 175-186.

<sup>154</sup> Ces personnes auraient été expulsées après l'expiration de leur contrat de location. ERRC (2021b).

<sup>155</sup> Voir aussi ECRI (2018).

<sup>156</sup> EMN (2021) : 3.

89. D'après les données du HCR<sup>157</sup> entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 31 décembre 2020, la Hongrie a accordé le statut de réfugié à 573 personnes, la protection subsidiaire à 2 084 personnes et d'autres formes de protection à 100 personnes. L'ECRI note qu'à la suite de l'introduction progressive de mesures restrictives dans la gestion des frontières depuis 2015, le nombre de demandes d'asile enregistrées a sensiblement diminué. Ainsi, en 2020, 117 demandes d'asile ont été enregistrées, 126 personnes se sont vu accorder la protection internationale (83 réfugiés et 43 bénéficiaires de la protection subsidiaire). Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile étaient l'Afghanistan (21 %), le Pakistan (21 %), l'Irak (14 %) et la Syrie (8 %). D'après les statistiques, en 2021, 40 demandes d'asile ont été déposées et 21 personnes ont obtenu le statut de réfugié, tandis que 17 personnes se sont vu accorder la protection subsidiaire<sup>158</sup>. Les autorités de l'État ont indiqué à l'ECRI que, au 30 juin 2021, un total de 3 062 réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire s'étaient vu délivrer une carte d'identité dans le pays.

### **Cadre politique et mesures prises par les autorités**

90. Comme l'ECRI l'a indiqué dans son dernier rapport (paragraphe 75) alors que la Stratégie sur la migration (2014-2020) prévoyait l'adoption d'une stratégie d'intégration des migrants, y compris des bénéficiaires de la protection internationale, assortie de crédits affectés à sa mise en œuvre, aucun document de ce type n'a été adopté. En juin 2016, les autorités ont mis fin à un système d'aide à l'intégration ciblée qui s'appuyait sur un contrat d'intégration<sup>159</sup>. Ce système prévoyait des aides telles qu'une allocation mensuelle en espèces, une allocation d'inscription à l'école et une aide financière au logement pour une période de deux ans maximum. Il a été indiqué à l'ECRI que le motif de la suppression de ce système était le manque de motivation des bénéficiaires et leur absence de volonté de rester en Hongrie.
91. En l'absence d'une stratégie d'intégration spécifique et avec la suppression des contrats d'intégration, c'est la législation nationale qui régit l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale. Plus précisément, les bénéficiaires de la protection internationale ont, en règle générale, les mêmes droits que les ressortissants hongrois<sup>160</sup>. Il y a toutefois des exceptions. En 2018, par exemple, les bénéficiaires de la protection internationale ont été exclus du champ d'application de l'aide financière de l'État (CSOK) versée aux familles pour l'achat ou la (re)construction d'un logement. Cette mesure a eu des répercussions négatives sur leur accès au logement<sup>161</sup>, ce qui pose déjà fondamentalement problème compte tenu de la rareté des logements sociaux dans le pays. Ils rencontrent également des obstacles administratifs, comme le manque d'informations de la part des collectivités locales, des écoles et des employeurs<sup>162</sup>.
92. À l'heure actuelle, le soutien accordé par l'État en faveur de l'intégration est très limité pour les réfugiés et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire et ceux-ci sont contraints de rester dans un centre d'accueil pendant 30 jours après la reconnaissance de leur statut, ce que les autorités ont présenté à la délégation de l'ECRI comme un moyen de laisser suffisamment de temps pour que les procédures administratives soient menées à leur terme. La période d'accès aux

---

<sup>157</sup> HCR (2021), *op.cit.*, 1.

<sup>158</sup> Voir Eurostat (2021) et AIDA (2022), *op.cit.*, 8. Pour une vue d'ensemble des tendances en matière d'asile au cours des trois dernières années, voir EASO (2020).

<sup>159</sup> Les contrats déjà conclus avant le 1<sup>er</sup> juin 2016 étaient en vigueur jusqu'à mi-2018. Les autorités ont indiqué à l'ECRI qu'elles ont recensé 74 cas d'annulation ou de résiliation de l'aide à l'intégration ou du contrat en 2018, 190 cas en 2017 et 53 cas en 2016.

<sup>160</sup> Articles 10 et 17 de la loi LXXX de 2007 relative à l'asile.

<sup>161</sup> Comité Helsinki hongrois et Menedék (2021) :16. L'ECRI note qu'en l'absence de solutions de logement proposées par l'État ou les collectivités locales, les bénéficiaires de la protection internationale n'ont pu compter que sur les foyers pour sans-abri et quelques programmes de logement mis en place par des ONG et des organisations confessionnelles. Cependant, ils ont pour la plupart été suspendus après la baisse des fonds versés par le FAMI en 2018.

<sup>162</sup> Voir, sur le même point, Vadasi, Vivien, National Integration Evaluation Mechanism (NIEM) (2018), rapport national sur la Hongrie : 8.

soins de santé gratuits a en revanche été réduite à six mois (contre un an auparavant) en 2016. Aucune autre mesure n'a été mise en place.

93. L'ECRI note que l'absence de l'aide de l'État à l'intégration, après sa suppression en 2016, a été compensée dans une certaine mesure par un « contrat social informel » conclu entre l'administration et les organisations de la société civile et les organisations confessionnelles<sup>163</sup>, grâce auquel la mise en œuvre des programmes d'intégration<sup>164</sup> destinés aux bénéficiaires de la protection internationale a été facilitée. Ces programmes, qui étaient principalement financés par le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) de l'Union européenne et mis en œuvre par l'État, consistaient à mener des projets dans plusieurs domaines considérés comme essentiels pour l'intégration, tels que le logement, l'intégration sur le marché du travail, l'accès à l'aide sociale et les soins de santé. Des cours de hongrois ont également été dispensés gratuitement, tandis qu'un système de tutorat individuel des élèves a facilité l'accès des enfants réfugiés à l'enseignement public. Cependant, en 2018, le gouvernement a retiré les organisations non gouvernementales de la liste des bénéficiaires des financements du FAMI. Simultanément, le ministère de l'Intérieur a suspendu les appels à propositions pour les activités liées à l'intégration. Plusieurs interlocuteurs que la délégation de l'ECRI a rencontrés ont souligné que l'impossibilité de bénéficier des financements du FAMI restreignait encore davantage les ressources disponibles pour soutenir l'intégration et avait de graves répercussions sur l'intégration des bénéficiaires de la protection internationale.
94. Sachant que la langue est un facteur déterminant de l'intégration et de l'inclusion, l'ECRI regrette qu'il n'existe pas de cours de hongrois financés par des fonds publics. Des travaux de recherche<sup>165</sup> ont mis en évidence les difficultés rencontrées par de nombreux bénéficiaires de la protection internationale dans l'apprentissage de langue hongroise, ce qui montre la nécessité de proposer de tels cours. En outre, les autorités publiques n'ont pas mis en place de programme ni de financement pour aider les écoles à faciliter l'intégration des enfants issus de l'immigration. Le soutien nécessaire est donc en partie assuré par des organisations de la société civile. Ainsi, l'ONG Kalunba a proposé à des enfants et à des jeunes adultes un programme de soutien extrascolaire en 2020 et en 2021, y compris en ligne pendant la pandémie de Covid-19.
95. L'ECRI note que les obstacles existants pour ces enfants ont été amplifiés par l'enseignement en ligne mis en place pendant la pandémie, principalement en raison de leur manque d'accès à des ordinateurs et de l'incapacité des parents à soutenir leurs enfants en raison de la barrière linguistique. On aurait ainsi observé une baisse des résultats scolaires et de la maîtrise de la langue hongroise chez les enfants bénéficiant de la protection internationale en raison de l'enseignement en ligne et des interactions sociales limitées avec les enfants du pays<sup>166</sup>. À cet égard, l'ECRI prend note avec une inquiétude particulière des conclusions d'un rapport de l'UE<sup>167</sup> qui inscrit la Hongrie parmi les quatre pays présentant les plus grandes disparités dans l'index montrant le sentiment d'appartenance des élèves

---

<sup>163</sup> En juin 2016, le gouvernement a octroyé une aide spéciale – d'un montant de 50 millions HUF – à cinq organisations membres du Conseil caritatif (le Service de bienfaisance hongrois de l'Ordre de Malte, Caritas Hungarica, l'Organisation caritative de l'Église réformée hongroise, la Croix-Rouge hongroise et l'Organisation caritative œcuménique hongroise). Le président du [Conseil caritatif](#) est le ministre d'État chargé des cultes, des nationalités et des relations civiles.

<sup>164</sup> L'ECRI relève avec intérêt que les autorités ont particulièrement fait mention du programme d'intégration proposé à 50 personnes originaires du Pakistan (qui faisaient l'objet de poursuites parce qu'elles étaient chrétiennes). Ce programme a été mis en place par le Service de bienfaisance hongrois de l'Ordre de Malte en coopération avec les autorités de l'État, ce que l'ECRI considère comme une **pratique prometteuse**. Il a également été indiqué à l'ECRI qu'en septembre 2021, les autorités ont lancé un appel exceptionnel dans le cadre du FAMI en faveur de l'intégration de ressortissants afghans évacués par le Gouvernement hongrois qui n'avaient pas été orientés vers la procédure d'asile.

<sup>165</sup> HCR et Institut d'études sur les minorités de l'Académie hongroise des sciences (2016) : 26.

<sup>166</sup> AIDA (2022) *op.cit.* 132.

<sup>167</sup> Commission européenne/EACEA/Eurydice (2019) : 43.

migrants à l'école à cause de leur manque de compétences dans la langue d'enseignement.

96. S'agissant de l'emploi, en raison du manque de données statistiques disponibles sur l'emploi des bénéficiaires de la protection internationale, l'effectivité de leur accès à l'emploi dans la pratique ne peut être mesurée<sup>168</sup>. Malgré les perspectives offertes par la pénurie de main-d'œuvre dans le pays découlant de la mobilité accrue des ressortissants hongrois dans l'Union européenne, les réfugiés et autres bénéficiaires de la protection internationale semblent rencontrer des difficultés dans l'accès à l'emploi, notamment en raison des barrières linguistiques et culturelles, qui limitent leur employabilité à certains secteurs, tels que la construction et l'hôtellerie. En l'absence de programmes publics spécifiques en faveur de l'emploi des migrants, l'ECRI prend note avec satisfaction des mesures novatrices adoptées par les organisations de la société civile, telles que le programme « MentoHRing » de l'association Menedék, ainsi que le programme « Compétences pour les réfugiés », mené en collaboration avec une enseigne d'ameublement en vue de créer des perspectives d'emploi à l'issue d'une formation<sup>169</sup>.
97. Dans le même ordre d'idées, l'ECRI se félicite de l'adoption de plusieurs mesures au niveau local, telles que les initiatives mises en place par la municipalité du 8<sup>e</sup> arrondissement de Budapest, Józsefváros, dans lequel la délégation de l'ECRI s'est rendue lors de sa visite de contact. Des entreprises non hongroises ont par exemple été incluses parmi les entreprises exemplaires et des mesures spéciales ont été prises pour diversifier le personnel, ce qui a conduit au recrutement du premier responsable chinois dans l'arrondissement, qui compte une importante population d'origine chinoise. L'ECRI salue ces initiatives et les considère comme des **pratiques prometteuses**.
98. Compte tenu de ce qui précède, les autorités devraient d'urgence renforcer les capacités dans le domaine de l'intégration des personnes bénéficiaires de la protection internationale et déployer des efforts concertés pour faciliter l'intégration des migrants en général. De telles initiatives sont particulièrement nécessaires au vu de l'augmentation de l'immigration de main-d'œuvre dans le pays, qui nécessite des mesures adaptées répondant aux divers besoins des différents groupes cibles (réfugiés, nouveaux arrivants, résidents temporaires). En outre, la répartition des rôles et des compétences entre les institutions et les autres partenaires, notamment les collectivités locales et les organisations de la société civile, doit être définie et bien coordonnée. La durabilité à long terme des mesures d'intégration doit être assurée en leur destinant clairement une part suffisante du budget national et en mettant d'autres ressources financières, telles que les financements du FAMI, à la disposition de toutes les parties prenantes concernées.
99. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter, en étroite coopération avec les autorités locales et les organisations de la société civile, une stratégie complète pour l'intégration des migrants, y compris des personnes qui demandent la protection internationale ou qui en bénéficient déjà, prévoyant notamment un accès facile à l'apprentissage du hongrois, un soutien spécial dans le secteur de l'éducation ainsi que l'égalité dans l'emploi, la santé et le logement. Ces éléments doivent être assortis de buts et d'objectifs, de délais, de financements, d'indicateurs de réussite et d'un système de suivi et d'évaluation.
100. Enfin, de nombreux interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations concernant l'examen obligatoire et d'office du statut de réfugié et de bénéficiaire de la protection subsidiaire au minimum tous les trois ans après la reconnaissance de

<sup>168</sup> Pour en savoir plus sur le cadre législatif et les défis qui se posent en matière d'emploi, voir NIEM (2021).

<sup>169</sup> AIDA (2022), *op.cit.*: 129-130.

ce statut, qui a été instauré en 2016. De l'avis du HCR<sup>170</sup>, ces réexamens risquent de saper les efforts d'intégration des personnes concernées et ont un effet négatif sur leur sentiment de sécurité et d'appartenance. À cet égard, des informations ont été portées à la connaissance de l'ECRI, selon lesquelles de plus en plus de personnes se verraient retirer leur statut pour des motifs de protection de la sécurité nationale. Tout en reconnaissant que le pays a toute latitude pour prendre des décisions à cet égard, l'ECRI tient néanmoins à rappeler qu'il est important d'amorcer un rapprochement positif avec les communautés de migrants dans le but de susciter la confiance, la cohésion et des interactions interculturelles porteuses ainsi que de considérer la diversité comme un atout plutôt que comme une menace.

#### IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA HONGRIE

##### A. Absence d'accès effectif à l'asile

101. Après l'instauration de l'« état de crise pour cause de migration de masse » en 2015 (paragraphe 17), des changements fondamentaux ont été apportés au système d'asile par l'intermédiaire d'un ensemble complexe de modifications législatives<sup>171</sup>, qui ont progressivement restreint l'accès à l'asile en Hongrie. À la suite des modifications législatives de mars 2017<sup>172</sup>, parallèlement à l'adoption de mesures d'éloignement automatique du territoire visant les migrants en situation irrégulière, la procédure de soumission des demandes d'asile<sup>173</sup> a été restreinte aux demandes en personne exclusivement dans les deux zones de transit désignées – Rösztke et Tompa – le long de la frontière avec la Serbie, dont l'accès était strictement limité par les autorités et où les personnes étaient placées en rétention<sup>174</sup>.
102. En mars 2020, les autorités ont suspendu la procédure d'asile dans les zones de transit en raison de la pandémie de Covid-19. À la suite de l'arrêt rendu par la CJUE en mai 2020<sup>175</sup>, dans lequel la Cour a notamment conclu que le placement des individus dans les zones de transit équivalait à une détention, les autorités ont transféré tous les demandeurs d'asile des zones de transit vers des établissements ouverts et ont désormais cessé d'exploiter les zones de transit<sup>176</sup>. L'adoption de cet arrêt a été suivie par la mise en place d'une nouvelle procédure en juin 2020<sup>177</sup>, qui interdit aux demandeurs d'asile arrivant ou se trouvant sur le territoire hongrois l'accès à la procédure d'asile, à quelques exceptions près<sup>178</sup>, et leur impose de se rendre d'abord dans un pays tiers désigné (à savoir la Serbie ou l'Ukraine) et de déclarer leur intention de demander l'asile à l'ambassade de Hongrie dans ce pays (à savoir à Belgrade ou à Kiev) en y sollicitant un rendez-

---

<sup>170</sup> HCR (2021), *op.cit.*, 6.

<sup>171</sup> Pour un compte rendu complet de ces modifications législatives, voir HCR (2021) ; Comité Helsinki hongrois et Menedék (2021), *op.cit.* ; Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants (2020) et CdE, CommDH (2019).

<sup>172</sup> Pour de plus amples informations, voir Comité Helsinki hongrois (2017).

<sup>173</sup> À l'exception des mineurs isolés de moins de 14 ans. Ces derniers ont été transférés des zones de transit vers le centre d'hébergement spécial de Fót le jour même de leur admission.

<sup>174</sup> Voir ECRI (2018). Pour de plus amples informations sur la situation à l'époque dans les zones de transit de Rösztke et de Tompa, il convient de se référer à d'autres organes du Conseil de l'Europe et à d'autres instances internationales, notamment à la Cour européenne des droits de l'homme, au Commissaire aux droits de l'homme, au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), ainsi qu'à la CJUE et à la Commission européenne.

<sup>175</sup> *Affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU*, F.M.S. et autres, 14 mai 2020.

<sup>176</sup> L'ECRI relève que, le 17 décembre 2020, la CJUE a également jugé que la législation hongroise relative aux règles et aux pratiques applicables dans les zones de transit était contraire au droit de l'Union européenne (*Affaire C-808/18, Commission/Hongrie*).

<sup>177</sup> Loi LVIII de 2020 relative aux règles transitoires et à la préparation épidémiologique liées à la fin de l'état de danger.

<sup>178</sup> Trois catégories de personnes sont exemptées de la nouvelle procédure : 1) les bénéficiaires de la protection subsidiaire séjournant en Hongrie ; 2) les membres de la famille des personnes reconnues comme réfugiées ou des bénéficiaires de la protection subsidiaire séjournant en Hongrie ; 3) les personnes faisant l'objet d'une mesure coercitive ou d'une mesure ou sanction ayant un effet sur leur liberté individuelle, à l'exception de celles qui ont franchi illégalement la frontière nationale hongroise. Voir le paragraphe 271(1) de la loi LVIII de 2020.

vous<sup>179</sup>. Les autorités hongroises responsables des questions d'asile disposent de 60 jours pour examiner cette demande, puis les demandeurs retenus sont autorisés à entrer en Hongrie, où ils peuvent être placés dans un établissement fermé<sup>180</sup>. La nouvelle procédure prévoit également l'éloignement immédiat du territoire de toute personne qui franchit illégalement la frontière et déclare son intention de demander l'asile.

103. Selon les informations communiquées à l'ECRI, du 1<sup>er</sup> juin 2020 à août 2021, 77 personnes ont soumis une déclaration d'intention à l'ambassade de Hongrie à Belgrade, parmi lesquelles seules huit personnes ont reçu une réponse positive leur octroyant une autorisation d'entrée unique pour qu'elles puissent demander l'asile en Hongrie. Il a été indiqué à la délégation de l'ECRI par des parties prenantes que cette procédure est tardive et discrétionnaire, et qu'elle ne prévoit pas de garanties juridiques suffisantes pour permettre un accès effectif à l'asile<sup>181</sup>. Des préoccupations ont été exprimées en particulier pour les demandes concernant les enfants non accompagnés, car leurs tuteurs désignés sont obligés de suivre la même procédure auprès des ambassades pour soumettre leurs demandes d'asile, ce qui laisse ces enfants dans l'incertitude pendant cette période et retarde leur accès aux soins de santé et à l'éducation, car ils ne sont éligibles qu'une fois inscrits comme demandeurs d'asile<sup>182</sup>.
104. De l'avis de l'ECRI, la légalisation des expulsions automatiques est non seulement contraire aux normes du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne<sup>183</sup>, mais elle risque également d'avoir un effet négatif sur la cohésion sociale, en contribuant à la polarisation de la société par la « normalisation » de l'hostilité à l'égard des nouveaux arrivants et par un discours public ultranationaliste et xénophobe instrumentalisant les questions d'asile à des fins politiques (voir partie II.A). En outre, ces pratiques peuvent entraîner une discrimination raciale<sup>184</sup> et un profilage racial, qui empêchent les personnes en migration de s'approcher des postes frontières et de présenter des demandes de protection, les exposant ainsi au risque d'être refoulées puisqu'elles ne peuvent pas accéder aux procédures d'asile sur le territoire<sup>185</sup> ni contester leur expulsion. En outre, ces pratiques ayant eu pour effet, du moins dans une certaine mesure, de réduire le nombre de demandeurs d'asile ayant réussi à entrer sur le territoire hongrois, elles se répercutent sur le nombre de réfugiés, de bénéficiaires de la protection subsidiaire et de demandeurs d'asile séjournant dans le pays, ainsi que sur le déploiement des politiques d'intégration les concernant.
105. L'ECRI considère qu'il est indispensable de réviser la législation sur l'asile à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>186</sup> et de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés.

---

<sup>179</sup> Selon les autorités, 228 personnes ont sollicité un rendez-vous jusqu'au 30 octobre 2020, mais seules 45 d'entre elles en ont obtenu un. Voir Comité Helsinki hongrois et Association Menedék pour les migrants (2021), *op.cit.*, : 7.

<sup>180</sup> En octobre 2020, la Commission européenne a engagé des procédures d'infraction contre la Hongrie en réaction à l'adoption de ces nouvelles procédures d'asile. Voir Commission européenne (2020b) ; UE, FRA (2021c) :12. En juillet 2021, la Commission européenne a saisi la CJUE d'un recours contre la Hongrie.

<sup>181</sup> Voir aussi HCR (2020), Position du HCR sur la loi hongroise LVIII de 2020.

<sup>182</sup> Voir aussi AIDA (2022), *op.cit.*, par. 43 et 86.

<sup>183</sup> En 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les autorités hongroises avaient violé l'interdiction des expulsions collectives prévue par l'article 4 du Protocole n° 4 et qu'elles avaient porté atteinte au droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Shahzad c. Hongrie*, requête n° 12625/17, 8 juillet 2021). En décembre 2020, la CJUE a estimé que la politique de la Hongrie était contraire au droit de l'UE (affaire *C-808/18*, Commission/Hongrie, 17 décembre 2020).

<sup>184</sup> Voir aussi Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée (2018) : par. 20.

<sup>185</sup> ONU, CERD (2019), *op.cit.*, par. 23-24 ; ONU, Conseil des droits de l'homme (2021).

<sup>186</sup> Les États sont tenus de mettre à disposition un accès réel et effectif aux voies d'entrée régulières, et en particulier aux procédures à la frontière pour les personnes qui y parviennent. Voir N.D et N.T c. Espagne (n°s 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020), Grande Chambre, par. 209.

106. L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la législation en vue de garantir un accès équitable et effectif à la procédure d'asile sur le territoire du pays, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales en matière de droits humains.

## **B. Personnes fuyant la guerre en Ukraine**

107. Selon les informations communiquées par les autorités (chiffres au 2 mai 2022), depuis l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie le 24 février 2022, 1 078 775 personnes sont entrées sur le territoire hongrois directement depuis l'Ukraine ou via la Roumanie, dont 663 871 déclaraient fuir la guerre. Conformément à la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne<sup>187</sup>, la Hongrie reconnaît comme bénéficiaires de la protection temporaire les ressortissants ukrainiens arrivant d'Ukraine, les apatrides, les bénéficiaires de la protection internationale reconnus en Ukraine ainsi que les membres de leur famille. On estime qu'environ 200 000 de ces personnes sont présentes en Hongrie.
108. L'ECRI félicite les autorités hongroises, y compris au niveau local, et les organisations de la société civile pour avoir offert protection et soutien aux personnes fuyant l'Ukraine. L'aide apportée comprend la mise en place de guichets d'assistance<sup>188</sup> à tous les postes-frontières le long de la frontière entre la Hongrie et l'Ukraine, où du personnel est disponible en permanence pour aider les personnes à bénéficier de soins médicaux d'urgence, d'un transport, d'un hébergement, de repas et d'une assistance juridique. Au 27 avril 2022, 311 634 personnes fuyant la guerre avaient été recensées par le Conseil caritatif hongrois<sup>189</sup> aux guichets d'assistance et dans les gares ferroviaires. En outre, un numéro vert a été mis en place pour fournir des informations en hongrois, en ukrainien et en anglais. Il est également possible d'accéder à des soins de santé, tandis que la scolarisation des enfants est assurée grâce à des cours individuels de hongrois proposés cinq fois par semaine. Selon plusieurs sources<sup>190</sup>, toutefois, en raison du grand nombre d'arrivées qui mettent les capacités existantes à rude épreuve, les organisations de la société civile et les bénévoles qui interviennent sont globalement surchargés. Les autorités devraient donc investir davantage de ressources tout en assurant une meilleure coordination entre les organismes concernés. À cet égard, bien que l'intégration à long terme ne soit pas un sujet de préoccupation immédiat, l'ECRI espère vivement que les autorités tiendront compte des besoins particuliers des personnes ayant fui la guerre en Ukraine dans l'élaboration des futures politiques d'intégration.

---

<sup>187</sup> [Décision](#) d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022.

<sup>188</sup> Dans cinq endroits différents : Záhony, Beregsurány, Lónya, Barabás et Tiszabecs.

<sup>189</sup> Chacune des six principales organisations caritatives concernées (Caritas Hongrie, le Service de bienfaisance hongrois de l'Ordre de Malte, la Croix-Rouge hongroise, l'Organisation caritative de l'Église réformée hongroise, l'Organisation caritative œcuménique hongroise et l'Organisation caritative baptiste hongroise) a reçu 500 millions HUF (environ 1 307 000 euros), soit un total de 3 milliards HUF, sous la forme d'une aide spéciale de l'État pour favoriser leur action. L'ECRI note qu'il existe d'autres organisations de la société civile intervenant activement sur le terrain pour aider les réfugiés ukrainiens, mais qu'elles ne bénéficient d'aucun soutien de l'État.

<sup>190</sup> NBC News (2022) ; HCR (2022a) et HCR(2022b).

109. L'ECRI renvoie à sa déclaration de 2022 sur les conséquences de l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie<sup>191</sup> et, dans ce contexte, salue le niveau de solidarité dont a fait preuve la Hongrie en accueillant les personnes fuyant la guerre en Ukraine. Cette solidarité avec les personnes en difficulté devrait servir de référence dans la gestion des crises humanitaires actuelles et futures. Toutes les personnes fuyant la guerre et d'autres situations d'urgence, indépendamment de leur origine nationale ou ethnique, de leur citoyenneté, de la couleur de leur peau, de leur religion, de leur langue, de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, devraient se voir offrir rapidement une protection adéquate. À cet égard, l'ECRI renvoie également à la recommandation formulée au paragraphe 106.

---

<sup>191</sup> Voir la [déclaration](#) de l'ECRI (2022).

## RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

---

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

- (§32) L'ECRI recommande aux autorités de faire procéder à un examen indépendant des mesures législatives adoptées pendant la période d'« état de danger », de leurs conséquences pour les groupes qui relèvent de la mission de l'ECRI, notamment les personnes LGBTI, et de leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes relatives aux droits humains qui s'appliquent dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination.
- (§68) L'ECRI recommande aux autorités de renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter efficacement les propos et infractions racistes et LGBTIphobes motivés par la haine en proposant à leurs agents une formation plus ciblée et pratique concernant le Protocole sur les infractions motivées par la haine adopté en 2019.

Au plus tard deux ans après la publication du présent rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

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

1. (paragraphe 7) L'ECRI recommande que les compétences, l'indépendance et l'efficacité de la Direction de l'égalité de traitement (DET) du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux soient pleinement mises en conformité avec la Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national et avec les recommandations formulées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à ce sujet. En outre, les autorités devraient organiser une campagne de sensibilisation à l'échelle nationale sur les voies de recours dont disposent les victimes de discrimination. Par ailleurs, il conviendrait d'octroyer à la DET et à la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités les ressources financières et humaines nécessaires pour leur permettre de remplir leur mandat comme il se doit.

2. (paragraphe 13) L'ECRI recommande aux autorités d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de lutte contre les brimades dans les établissements scolaires de tout le pays, et en particulier dans les régions défavorisées, en coopération avec tous les professionnels concernés, notamment les enseignants et les travailleurs sociaux. Il conviendrait en outre de réaliser une évaluation approfondie des conséquences du système de surveillance mis en place en milieu scolaire

3. (paragraphe 32) L'ECRI recommande en priorité aux autorités de faire procéder à un examen indépendant des mesures législatives adoptées pendant la période d'« état de danger », de leurs conséquences pour les groupes qui relèvent du mandat de l'ECRI, notamment les personnes LGBTI, et de leur conformité avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes relatives aux droits humains qui s'appliquent dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination.

4. (paragraphe 33) L'ECRI recommande en outre que des mesures soient prises de toute urgence au niveau législatif pour assurer la reconnaissance juridique de l'identité de genre des personnes au moyen de procédures rapides, transparentes, accessibles à tous et reposant sur l'autodétermination, ainsi que pour prévenir toute stigmatisation des communautés LGBTI à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains et des avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, les modifications introduites par la loi LXXIX en ce qui concerne « la propagation ou la représentation de la divergence par rapport à l'identité propre correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité » devraient être abrogées.

5. (paragraphe 35) L'ECRI recommande que le droit des enfants intersexes à l'intégrité physique et à l'autonomie corporelle soit protégé de manière effective et que les actes chirurgicaux et autres traitements de « normalisation » sexuelle sans nécessité médicale soient interdits jusqu'à ce que l'enfant soit en mesure de prendre part à cette décision, sur la base du droit à l'autodétermination et du principe du consentement libre et éclairé.

6. (paragraphe 37) L'ECRI recommande aux autorités qu'elles élaborent un plan d'action concernant les questions liées aux personnes LGBTI. Ce plan d'action devrait avoir pour principaux objectifs de mieux faire connaître les droits humains des personnes LGBTI et leurs conditions de vie, de favoriser l'acceptation de ces personnes et d'adopter des textes de loi visant à les protéger contre la discrimination et l'intolérance.

7. (paragraphe 50) L'ECRI recommande que les personnalités publiques, y compris les responsables politiques de tous bords, soient vivement encouragées à prendre rapidement, fermement et publiquement position contre l'expression de propos haineux racistes et LGBTIphobes ainsi qu'à réagir à toute déclaration de ce type en proposant un contre-discours et un discours alternatif. Les organes élus et les partis politiques

devraient adopter des codes de conduite adaptés interdisant le discours de haine et appeler leurs membres et sympathisants à ne pas y recourir, l'approuver ni le diffuser, et prévoir des sanctions. À cet égard, l'ECRI fait référence à sa Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, à la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et à la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive tel qu'approuvé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2443 (2022).

8. (paragraphe 56) L'ECRI recommande une nouvelle fois à la Hongrie de signer et de ratifier le Premier Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

9. (paragraphe 65) L'ECRI recommande une fois encore que le code pénal fasse spécifiquement de la motivation raciste une circonstance aggravante de toutes les infractions pénales.

10. (paragraphe 68) L'ECRI recommande en priorité aux autorités de renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter efficacement les propos et infractions racistes et LGBTIphobes motivés par la haine en proposant à leurs agents une formation plus ciblée et pratique concernant le Protocole sur les infractions motivées par la haine adopté en 2019.

11. (paragraphe 77) L'ECRI recommande aux autorités d'améliorer le niveau de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale (2021-2030) au niveau local. Pour ce faire, elles devraient notamment i) procéder à une évaluation des effets de la stratégie afin d'identifier les lacunes dans sa mise en œuvre au niveau local ; ii) garantir des ressources financières durables et suffisantes aux autorités locales ; iii) lancer des programmes pilotes au niveau local pour faire face aux défis posés par l'inclusion des Roms avec le plein engagement de toutes les parties prenantes ; et iv) identifier les bonnes pratiques en la matière et les intégrer dans leur action.

12. (paragraphe 83) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à mettre fin à toutes les formes de ségrégation de fait touchant les enfants roms dans les écoles. Les autorités devraient en particulier s'inspirer de l'Observation générale sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata adoptée par la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe chargée de la protection des droits des nationalités et de la Recommandation de politique générale n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms.

13. (paragraphe 87) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités centrales selon laquelle il convient d'intervenir à chaque fois que les collectivités locales tentent de forcer des Roms à quitter des logements sociaux, les expulsent sans leur proposer de solution de relogement convenable ou les soumettent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement. Dans ce contexte, les autorités devraient considérer le logement des Roms comme une question prioritaire dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'inclusion sociale (2021-2030).

14. (paragraphe 99) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter, en étroite coopération avec les autorités locales et les organisations de la société civile, une stratégie complète pour l'intégration des migrants, y compris des personnes qui demandent la protection internationale ou qui en bénéficient déjà, prévoyant notamment un accès facile à l'apprentissage du hongrois, un soutien spécial dans le secteur de l'éducation ainsi que l'égalité dans l'emploi, la santé et le logement. Ces éléments doivent être assortis de buts et d'objectifs, de délais, de financements, d'indicateurs de réussite et d'un système de suivi et d'évaluation.

15. (paragraphe 106) L'ECRI recommande vivement aux autorités de modifier la législation en vue de garantir un accès équitable et effectif à la procédure d'asile sur le territoire du pays, conformément aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales en matière de droits humains.

## BIBLIOGRAPHIE

---

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

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

1. ECRI (2018a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Hongrie, CRI(2018)24.
2. ECRI (2015), Cinquième rapport sur la Hongrie, CRI(2015)19.
3. ECRI (2012a), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Hongrie, CRI(2012)8.
4. ECRI (2009a), Quatrième rapport sur la Hongrie, CRI(2009)3.
5. ECRI (2004a), Troisième rapport sur la Hongrie, CRI(2004)25.
6. ECRI (2000a), Second rapport sur la Hongrie, CRI(2000)5.
7. ECRI (1997a), Premier rapport sur la Hongrie, CRI(97)53.
8. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#): La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
9. ECRI (2018b), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#): Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)06.
10. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#): La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
11. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#): Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
12. ECRI (2022), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, CRI(2022)06.
13. ECRI (2001b), [Recommandation de politique générale n° 6](#): La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
14. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#): La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
15. ECRI (2004a), [Recommandation de politique générale n° 8](#): Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
16. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#): La prévention et la lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
17. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#): Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, ECRI(2007)6.
18. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
19. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
20. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#): La lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011)37rev, telle qu'amendée en 2020.
21. ECRI (2012b), [Recommandation de politique générale n° 14](#): La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
22. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#): La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
23. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#): La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
24. ECRI (2022), [Glossaire de l'ECRI](#).

#### Autres sources (listées par ordre alphabétique)

25. Action and Protection Foundation (TEV), Anti-Semitic hate crimes and incidents in Hungary, Annual reports [here](#)
26. Article 19 (2018a), Hungary: Responding to 'hate speech' - Country Report.
27. Article 19 (2018b), Responding to 'hate speech' with positive measures: A case study from six EU countries.
28. Asylum Information Database (AIDA) (2022), Country report: Hungary, 2021 Update, edited by European Council on Refugees and Exiles (ECRE).
29. Amnesty International (2022, April 9), After the failed anti-LGBTQI referendum, the government would silence NGOs with fines, See [link](#)
30. Balkan Insight (BIRN) (2022a, April 22), Hungary's Orban eyes opportunity, risk in rising far-right party, See [link](#)
31. Balkan Insight (BIRN) (2022b, February 2), Hungary ban annual Neo-Nazi gathering in Budapest, See [link](#)
32. CNN (2018), CNN poll reveals depth of anti-Semitism in Europe, See [link](#)
33. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC) (2020), Cinquième Avis sur la Hongrie – adopté le 26 mai 2020, ACFC/OP/V(2020)002Final.
34. Council of Europe (CoE), Commissioner for Human Rights (CommDH) (2021a, June 14), Commissioner Mijatović urges Hungary's Parliamentarians to reject draft amendments banning discussion about sexual and gender identity and diversity, See [link](#)
35. Conseil de l'Europe (CoE), Commissaire aux droits de l'homme (CommDH) (2021b), Il est grand temps que la Hongrie rétablisse la liberté journalistique et la liberté des médias, CommDH(2021)10.
36. Conseil de l'Europe (CoE), Commissaire aux droits de l'homme (CommDH) (2020, novembre 20), La Commissaire appelle le Parlement hongrois à reporter le vote sur des projets de loi qui, s'ils étaient adoptés, auraient des effets néfastes de grande ampleur sur les droits de l'homme dans le pays, voir [lien](#)
37. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2019), Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following her visit to Hungary from 4 to 8 February 2019; CommDH(2019)13. See [link](#)
38. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2015), Droits de l'homme et personnes intersexuées - Document thématique.
39. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), Combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre - Les normes du Conseil de l'Europe, 2e édition.
40. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2009), Droits de l'homme et identité de genre, CommDH/IssuePaper (2009)2.
41. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
42. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022), Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine.
43. Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO) (2018), Quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Rapport intérimaire de conformité, Hongrie, GrecoRC4(2018)16.
44. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2020, mai 22), "Priver les personnes trans et intersexes en Hongrie de la reconnaissance juridique de leur genre est intolérable", déclare un rapporteur général, voir [lien](#)
45. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2017), Recommandation 2116 (2017), Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes.
46. Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2015), Discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe - Résolution 2048(2015).
47. Council of Europe, Venice Commission, [Opinion](#) on the compatibility with international human rights standards of Act LXXIX of amending certain Acts for the protection of children, 13 December 2021, Opinion no. 1059/ 2021, CDL-AD(2021)050.
48. Council of Europe (CoE), Venice Commission, [Opinion](#) on the amendments to the Act on Equal Treatment and Promotion of Equal Opportunities and to the Act on the Commissioner for Fundamental Rights as

- adopted by the Hungarian parliament in December 2020, adopted on 15-16 October 2021, Opinion No.1051 / 2021, CDL-AD(2021)034.
49. Council of Europe, Venice Commission, [Opinion](#) on the constitutional amendments adopted by the Hungarian parliament in December 2020, 2 July 2021, Opinion no. 1035/2021, CDL-AD(2021)029.
  50. Council of Europe, Venice Commission and OSCE-ODIHR, '[Joint Opinion](#) on the Provisions of the So-Called "Stop Soros" Draft Legislative Package which Directly Affect NGOs', CDL-AD(2018)013, Strasbourg, 25 June 2018.
  51. Council of Europe, Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education (EDC/HRE) (2017), Learning to live together – CoE Report on the state of citizenship and human rights education in Europe.
  52. Conseil de l'Europe (CoE), Orientation Sexuelle et Identité de Genre (2015), Protection des droits de l'homme des personnes transgenres : petit guide sur la reconnaissance juridique du genre.
  53. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Affaire [C-821-19](#), Commission européenne c. Hongrie, 16 novembre 2021, Grande chambre de la CJUE.
  54. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), Affaire, [C-808/18](#), Commission européenne c. Hongrie, 17 décembre 2020.
  55. Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), affaires jointes C-924/19 PPU et C-925/19 PPU [C-924/19 PPU and C-925/19 PPU](#) F.M.S.et autres, 14 mai 2020.
  56. Deputy Commissioner for Fundamental Rights, Ombudsman for the Rights of National Minorities, General Comment No. 5/2021.
  57. Deputy Commissioner for Fundamental Rights, Ombudsman for the Rights of National Minorities, General Comment No.6/2020.
  58. DW (2020, December 17), Rising anti-Semitism in Hungary worries Jewish groups, See [link](#)
  59. DW (2018, January 9), Viktor Orban's most controversial migration comments, See [link](#)
  60. European Union Agency for Asylum (EASO), Asylum Trends 2020, Country data; Hungary, See [link](#)
  61. Euractiv (2022, April 13), Hungarian NGOs go to court over referendum fine, See [link](#)
  62. Euractiv (2017, July 12), Soros 'distressed' by 'anti-Semitic' Hungary campaign, See [link](#)
  63. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), Christine Goodwin c. Royaume-Uni [GC] (no. 28957/95, 11.7.2002), arrêt.
  64. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), Natchova et autres c. Bulgarie [GC], (nos. 43577/98, 6.7.2005), arrêt.
  65. European Court of Human Rights (ECtHR), Horváth et Kiss v. Hongrie (no. 11146/11, 29.1.2013), judgment.
  66. European Court of Human Rights (ECtHR), Balázs v Hungary, (no. 15529/12, 20.10.2015), judgment.
  67. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), R.B. c. Hongrie, (no. 64602/12, 12.4.2016), arrêt.
  68. European Court of Human Rights (ECtHR), M.F. v. Hungary, (no. 45855/12, 31.10.2017), judgment.
  69. European Court of Human Rights (ECtHR), Király and Dömötör v Hungary (no. 10851/13, 17.1.2017), judgment.
  70. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), Bayev et autres c. Russie, (nos. 67667/09, 44092/12 et 56717/12, 20.6.2017), arrêt.
  71. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), S.V. c. Italie (no. 55216/08, 11.10.2018), arrêt.
  72. European Court of Human Rights (ECtHR), X v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, (no. 29683/16, 17.1.2019, judgement.
  73. Cour européenne des Droits de l'Homme (ECtHR), N.D et N.T c. Espagne (nos. 8675/15 et 8697/15, 13.12.2020), Grande Chambre, arrêt.
  74. European Court of Human Rights (ECtHR), Rana v Hungary (no. 40888/17), §§ 40-42, 16.7. 2020), judgment.
  75. European Court of Human Rights (ECtHR), Shahzad v. Hungary (no. 12625/17, 8 July 2021), judgment.
  76. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (European Equality Law Network-EELN (2021a), Legal Developments, [Hungary](#)
  77. European Equality Law Network (EELN) (2021b), Legal developments, [Hungary](#)

78. European Equality Law Network-EELN) (2021c), Country report on Non-discrimination, Hungary, 2020.
79. European Equality Law Network (EELN) (2018), Legal developments, [Hungary](#)
80. EU Observer (2020a, June 3), Anti-Roma hatred on streets of Budapest, See [link](#)
81. EU Observer (2020b, June 5), Right of reply: Letter from the Hungarian government, See [link](#)
82. European Union (EU), Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, See [link](#)
83. European Union (EU), Agency for Fundamental Rights (FRA) (2021a), Franet National Contribution to the Fundamental Rights Report 2021, Hungary.
84. EU, FRA (2021b), Coronavirus pandemic in the EU- Fundamental Rights Implications, Hungary, National vaccine deployment, 5 May 2021.
85. EU, FRA (2021c), Migration: Key Fundamental Rights Concerns, Quarterly Bulletin, [July-September 2021](#).
86. EU, FRA (2020a), Franet National Contribution to the Fundamental Rights Report 2020, Hungary.
87. EU, FRA (2020b): EU LGBTI survey II, A long way to go for LGBTI equality, [Hungary](#) country data and survey data explorer, See [link](#)
88. EU, FRA (2020c), Fundamental Rights Report 2020.
89. EU, FRA (2020d), Coronavirus pandemic in the EU –Fundamental Rights Implications, Hungary, 2 July 2020.
90. EU, FRA (2020e), Implications of COVID-19 pandemic on Roma and Travellers communities, Country: Hungary, 15 June 2020.
91. EU, FRA (2019), Migration: Key Fundamental Rights Concerns, Quarterly Bulletin, [July-October 2019](#).
92. EU, FRA (2018a), Fundamental Rights Report 2018.
93. EU, FRA (2018b), Experiences and perceptions of antisemitism: Second survey on discrimination and hate crime against Jews in the EU. Hungary Factsheet. See [link](#)
94. EU, FRA (2018c), Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination - Les Roms - Sélection de résultats.
95. EU, FRA (2015), The fundamental rights situation of intersex people, FRA focus paper.
96. EU Commission (2021a), Factsheet - 6th monitoring round of the Code of Conduct, See [link](#)
97. EU Commission (2021b, December 2), December Infringements Package: key decisions, See [link](#)
98. EU Commission (2020a), Factsheet - 5th monitoring round of the Code of Conduct, See [link](#)
99. EU Commission (2020b, October 30), October infringements package: key decisions. See [link](#)
100. EU Commission (2019a), Roma inclusion measures reported under the EU Framework for NRIS, Commission Staff Working Document, Accompanying the document, Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019, {COM(2019) 406 final}, Part 1, 5.9.2019.
101. EU Commission (2019b), Roma inclusion measures reported under the EU Framework for NRIS, Commission Staff Working Document, Accompanying the document, Report on the implementation of national Roma integration strategies – 2019, {COM(2019) 406 final}, Part 2, 5.9.2019.
102. EU Commission (2018), Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Hungary- Focusing on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy.
103. EU Commission Education and Training Monitor 2021 on [Hungary](#)
104. EU Commission Education and Training Monitor 2020 on [Hungary](#)
105. European Commission/EACEA/Eurydice (2019), Integrating Students from Migrant Backgrounds into Schools in Europe: National Policies and Measures. Eurydice Report.
106. European Migration Network (2020), EMN Country Fact Sheets, Hungary
107. European Migration Network (2019), EMN Country Fact Sheets, Hungary.
108. European Parliament (2021), Implementation of citizenship education actions in the EU: European Implementation Assessment.

109. Parlement européen (2021), Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur les violations du droit de l'UE et des droits des citoyens LGBTIQ en Hongrie par suite de l'adoption de modifications de la législation au Parlement hongrois (2021/2780(RSP), Voir [lien](#)
110. Parlement européen (2019), Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur les droits des personnes intersexuées (2018/2878(RSP) (2020/C 449/19)
111. European Roma Rights Center (ERRC) (2022, April 14), Hungary: Far-Right Extremist Mi Hazánk emerges as the “other winner” in the 2022 elections, See [link](#)
112. European Roma Rights Center (ERRC) (2021a, October 7), Budapest: Municipality votes to evict far-right Mi Hazánk from their office after anti-Roma racist poster scandal, See [link](#)
113. European Roma Rights Center (ERRC) (2021b, May 12), 80 Roma face eviction after local government receives €1.4 million in EU funds to renovate properties, See [link](#)
114. European Roma Rights Center (ERRC) (2020a, February 14), Orbán steps up the hate and seeks a ‘robust social mandate’ for antigypsyism, See [link](#)
115. European Roma Rights Center (ERRC) (2020b), Roma rights in the time of Covid.
116. European Roma Rights Center (ERRC) (2020c), Reproductive rights of Romani women in Hungary.
117. European Roma Rights Center (ERRC) (2019a, May 20), UN ‘Deep Alarm’ over racism in Hungary as few fascist militia target Roma, See [link](#)
118. European Roma Rights Center (ERRC) (2019b, June 14), Road to nowhere for Hungary’s Roma: Public works scheme is futile and insidious. See [link](#)
119. European Roma Rights Center (ERRC) and Rosa Parks Foundation (2021), Joint Submission by to the Third Periodic Review cycle of Hungary before the UN Human Rights Council, See [link](#)
120. Eurostat (2021), Enforcement of immigration legislation statistics: tables and figures, See [link](#)
121. Eurydice (2022, January 27), Other dimensions of internationalisation in early childhood and school education, Hungary. See [link](#)
122. Freedom House (2022), Freedom in the World 2022 – Hungary Country Profile, See [link](#)
123. Freedom House (2021), Freedom on the Net 2021 – Hungary Country Profile, See [link](#)
124. Háttér Society (2021), Information on the abolishment of the Equal Treatment Authority in Hungary, A Briefing Written for the Experts of the Venice Commission on September 15, 2021.
125. Háttér Society (2019a), Supportive friends, unprepared institutions, The experience of LGBTIQ students in Hungarian schools based on the National School Climate Survey.
126. Háttér Society (2019b, May 29), Equal Treatment Authority fines Budapest Mayor’s Office for blocking LGBTIQ websites, See [link](#)
127. Háttér Society / Hungarian LGBTI Alliance/Transvanilla Transgender Association (2018), Report on the implementation of the Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec (2010)5 to Member States on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity in Hungary.
128. Horizon 2020 project ‘RESPOND Multilevel Governance of Migration and Beyond (2018), Migration Governance, Legal & Policy Framework- Collection of Country Reports, Working Paper 2018/13.
129. Human Rights Watch (2022, April 22), Hungarian Groups Fight Fines for Supporting LGBT Rights, See [link](#)
130. Human Rights Watch (2021, June 15), Hungary’s President Should Veto Anti-LGBT Law- Equating Pedophilia with Sexual and Gender Diversity is False, Discriminatory, Stigmatizing, See [link](#)
131. Hungarian Civil Liberties Union and Civic Roma Women of Bódva-völgy (2021, March 8), Joint Submission to the 3rd Cycle of the Universal Periodic Review of Hungary, See [link](#)
132. Hungarian Helsinki Committee (2021), Submission of the Hungarian Helsinki Committee to the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, 1 February 2021, See [link](#)
133. Hungarian Helsinki Committee and Menedék Association for Migrants (2021), The joint submission on the rights of migrants for the Universal Periodic Review: 3rd Cycle, see [link](#)
134. Hungarian Helsinki Committee (2017, February 15), Hungary: Government’s New Asylum Bill on Collective Push-backs and Automatic Detention, See [link](#)

135. Hungarian LGBT Alliance (2021), Joint Submission by to the Third Periodic Review of Hungary before the UN Human Rights Council, See [link](#)
136. Hungarian Supreme Court, (Kúria), court order of [21 January 2020](#), Kfv.III.37.881/2018/6.
137. Hungary Today (2020, June 10), Teacher's Unions Criticize Interior Ministry's School Guard Plan, See [link](#)
138. Index (2021, February 19), Novák Katalin az Indexnek: Bizzuk a nőkre, hogy akarnak-e versenyezni, See [link](#)
139. International Commission of Jurists (2022), A Facade of Legality: COVID-19 and the Exploitation of Emergency Powers in Hungary, See [link](#)
140. ILGA-Europe (2021), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People in Hungary covering the period of January to December 2020.
141. ILGA-Europe (2020a), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans, and Intersex People in Hungary covering the period of January to December 2019.
142. ILGA Europe (2020b, May 19), Hungary rolls back legal protections, puts trans, intersex people at risk, See [link](#)
143. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) (2019), Trans Legal Mapping Report 2019: Recognition before the law, third edition. See [link](#)
144. Hungler, S/Kende, A. (2018), Roma on public work contract: a case study in Hungary. (Hungary: Közép-Európai Egyetem/Central European University).
145. Kertesi, G/Kézdi, G, Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitiká\_100 magyar városban (Segregation in school, freedom of choice of school, and local education policy in 100 Hungarian cities), Füzetek, BWP – 2014/6, See [link](#)
146. Mazsihisz (2020), Antisemitism report 2019-2020.
147. National Integration Evaluation Mechanism (NIEM), Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection" project, (2021), Vulnerability and Discrimination in the Employment of Beneficiaries of International Protection in Hungary, Policy Brief, written by Anita Rozalia Nagy-Nadasdi, See [link](#)
148. National Integration Evaluation Mechanism (NIEM), Measuring and improving integration of beneficiaries of international protection" project, (2018), Hungary National report, written by Vivien Vadasi, See [link](#)
149. NBC News (2022, April 15), Hungary's Orbán softens his rhetoric on Ukrainian refugees but offers little in official support, See [link](#)
150. Organisation des Nations Unies (ONU), Conseil des droits de l'homme (2021), Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Hongrie, 21 décembre 2021, A/HRC/49/8.
151. ONU, Conseil des droits de l'homme (2020), Visite en Hongrie, Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, A/HRC/44/42/Add.1.
152. ONU, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) (2019), Observations finales concernant le rapport de la Hongrie valant dix-huitième à vingt-cinquième rapports périodiques, 6 juin 2019, CERD/C/HUN/CO/18-25.
153. ONU, Comité des droits de l'homme (2018), Observations finales concernant le sixième rapport de la Hongrie, 9 mai 2018, CCPR/C/HUN/CO/6.
154. ONU, Comité des droits de l'enfant (2020), Observations finales concernant le sixième rapport de la Hongrie, 3 mars 2020, CRC/C/HUN/CO/6.
155. ONU, ONUSIDA, DÉCLARATION À LA PRESSE (2021, juillet 6), L'ONUSIDA appelle la Hongrie à supprimer immédiatement les amendements discriminatoires envers les personnes LGBTI de la législation nouvellement adoptée, voir [link](#)
156. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) (2019), Au-delà des chiffres: en finir avec la violence et le harcèlement à l'école.
157. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2022), Hungary, Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: Statement of Preliminary Findings and Conclusions.
158. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2018), Hungary, Parliamentary Elections, 8 April 2018: Final Report.

159. Ökotárs Alapítvány, Amnesty International, Hungarian Civil Liberties Union, Hungarian Helsinki Committee, Power of Humanity (2021), Submission to the Universal Periodic Review of Hungary (3rd cycle), See [link](#)
160. Perry, J. Tamás Dombos, T., Kozáry, A (2019) Connecting on Hate Crime Data in Hungary, Facing all the Facts Project, See [link](#)
161. Pew Research Center (2019, October 14), European Public Opinion: Minority Groups See [link](#)
162. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2021, May 21), The Covid 19 vaccines and undocumented migrants in Hungary, See [link](#)
163. Politico (2018, January 8), Viktor Orbán: Hungary doesn't want 'Muslim invaders', See [link](#)
164. Transgender Europe (TGEU) (2020, 29 May), Hungarian government outlaws legal gender recognition, See [link](#)
165. The Guardian (2020, December 5), George Soros: Orbán turns to familiar scapegoat as Hungary rows with EU, See [link](#)
166. The Guardian (2019a, February 15), Antisemitism rising sharply across Europe, latest figures show, See [link](#)
167. The Guardian (2019b, November 27), Hungary pulls out of Eurovision amid rise in anti-LGBTQ rhetoric, See [link](#)
168. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)(2022a), UNHCR Hungary: Ukraine refugee situation operational update (4 May 2022), See [link](#)
169. UNHCR (2022b), UNHCR Hungary: Ukraine refugee situation operational update (24 March 2022), See [link](#)
170. UNHCR (2021), Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report, Universal Periodic Review: 3rd Cycle, 39th session on Hungary, See [link](#)
171. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2020), UNHCR Position on Hungarian Act LVIII of 2020 on the Transitional Rules and Epidemiological Preparedness related to the Cessation of the State of Danger, See [link](#)
172. UNHCR Regional Representation for Central Europe and the Institute for Minority Studies of the Hungarian Academy of Sciences (2016), Research on Integration for Beneficiaries of International Protection in Hungary, written by András Kováts.
173. United Nations (UN) Independent Expert on Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity (2019, April 29), LGBT: New law proposal endangers rights of the trans and gender diverse persons, warns UN expert, See [link](#)
174. UN Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Report on racial discrimination in the context of citizenship, nationality and immigration status (2018), A/HRC/38/52, 25 April 2018.
175. Working Group Against Hate Crimes (GYEM) (2021), Joint submission by Amnesty International Hungary, Háttér Society, Hungarian Helsinki Committee and Hungarian Civil Liberties Union as Working Group Against Hate Crimes to the Third Periodic Review of Hungary before the UN Human Rights Council.
176. Working Group Against Hate Crimes (GYEM) (2019), Shadow report to the 98th Session to the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).
177. World Health Organisation (WHO) (2016) Hungary: assessing health-system capacity to manage sudden, large influx of migrants, Joint report on a mission of the Hungarian Ministry of Human Capacities and the WHO Regional Office for Europe.

## ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

---

### **L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation à la Hongrie**

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Hongrie sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 30 juin 2022, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

## I. EFFECTIVE EQUALITY AND ACCES TO RIGHTS

### A) Equality bodies

**Point 2:** The Equal Treatment Authority was not abolished, but it has been integrated into CFR. The duties and tasks of the commissioner of fundamental rights defined by law are carried out by the Equality Treatment Directorate (ETD), which operates as a separate organizational unit of the CFR.<sup>1</sup> The reorganization of the ETA was applicable and justified. According to the State Audit Office the accounting policies of the ETA and its billing system between 2017 and 2019 did not meet the legal requirements. In the new organizational environment, the public financial situation has improved significantly, and the CFR, which has taken over the duties of the ETA as the legal successor, can ensure more effectively the requirement of equal treatment.

**Point 5:** The relevant legal regulations are clear and publicly available to everyone. Moreover, all the major Hungarian media outlets have reported on the matter of the aforementioned structural changes. In addition, anyone can obtain detailed information about his rights and the course of the proceedings on the CFR website.

### B) Inclusive education

**Point 9:** In this point on inclusive education states that the subjects of “*the rights of the child, democracy and citizenship*” and their content are only included in the subject of citizenship education, which is taught only one hour per week.

In contrast, the National Core Curriculum (NCC), as the report points out, defines the development of national and European identity, patriotism, active citizenship and democracy as a fundamental learning and educational goal. According to the Article 2 of Government Decree 110/2012 (VI.4.) on the Issuance, Introduction and Implementation of the National Core Curriculum, the principles, objectives, development tasks and literacy content of the NCC are ensured by framework curricula, which are the next level of content regulation and are adapted to the specificities of the stages of pedagogical work.

Both the NCC and the framework curricula provide for the teaching of human rights in a number of other subjects, which are taught at different times of the day, such as ethics, which is taught two hours a week, or history, which is taught four to seven hours a week.

**Point 10:** The statement, that church schools do not participate in system-level desegregation measures, is not correct, on the one hand, a number of church-run institutions participate in the provision of public education under the public education contract, and in this case they are also subject to the guarantee rules applicable to compulsory admission schools, including the application of desegregation requirements. On the other hand, religious institutions without a public education contract guarantee the exercise of fundamental rights such as the right to freedom of choice of religion under Article VII of the Fundamental Law and parental rights under Article XVI (the right of parents to choose the upbringing of their children). In this context, it should also be underlined that, in accordance with Article XV of the Fundamental Law, Articles 27 and 28 of Act CXXV of 2003 on equal treatment and the promotion of equal opportunities clearly stipulate that in such cases, the organisation of education on the basis of religious or other beliefs shall not lead to unlawful segregation. The public education authority examines whether this is the case within the framework of a legality control.

---

<sup>1</sup> Forrás: <https://www.ajbh.hu/ebff>

**Point 12:** The statement that the most effective way to deal with school violence is to take preventive measures rather than sanctions ignores the fact that the institution of the school guard does not replace but complements the work of the support staff listed as examples. In view of this, the use of a school guard is neither exclusive nor compulsory, but optional, as opposed to the compulsory basic number of support staff. In addition, account should be taken of the fact that the introduction of the school guard is not only triggered by verbal and physical assaults by pupils in school, and that it is not only assaults by pupils in relation to whom the work of support staff can be interpreted, but also by peers outside the school, or even adults.

**Point 14:** In this point the report claim that the "*Public Education Act now deprives individuals under 18 years of access to adequate sex education and objective information, appropriate to their age and development, about different forms of sexual orientation, gender identity and sex characteristics*" is not correct, since factual, objective information is not prohibited by any law, and is in fact part of the curriculum under NCC and the Public Education Act also makes it an obligation of the teacher [Public Education Act § 62 (1) (g)].

In contrast, the provision of the Public Education Act prohibits "promotional" occupations, rather than information based on factual, objective factual disclosure, and imposes a restriction, a registration requirement, on persons or organisations other than their own employees or public bodies, which, however, does not constitute a total ban either.

The Public Education Act does not deprive individuals under 18 years of access to adequate sex education and objective information, appropriate to their age and development, rather it specifies that sex education cannot be aimed at the promotion of gender reassignment and homosexuality.<sup>2</sup>

### **C) Irregularly present migrants**

**Point 17:** The crisis situation caused by mass immigration has been declared until 7 March 2023 under the relevant Government Decree currently in force.

**Point 20:** Hungary is doing the utmost to help refugees fleeing from the conflict zone. In relation to the war in Ukraine, Hungary welcomes all refugees and has launched one of its largest humanitarian relief operations.

### **D) LGBTI equality**

**Point 23:** The report state that there has been a significant deterioration in the human rights of LGBTI persons in Hungary. With regards to the prison service it should be noted that point 4 of its Code of Conduct (hereinafter: CoC) establishes strict framework for the conduct of staff dealing with inmates, it states that "*staff members must refrain from all kinds of discrimination in the performance of their work, and must use all available means to prevent others from using discriminatory practices*". Point 7 of the CoC should be also underlined as it states that "*all staff members must be ready to help their coworkers in need to carry out their duties, especially in the event of an act of violence or other exceptional occurrences*".

---

<sup>2</sup> 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 9. § (12). Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100190.tv>

In line with the above particular emphasis should be given to the basic principle of the Act CCXL of 2013 on the execution of punishments, criminal measures, certain coercive measures and confinement for administrative offences, which is already set out in § 1:

*“§1 (1) the task of the prison service is to enforce the correctional aims through the execution of punishment or measure with the objective of ensuring the aspects of individualization are taken into account during execution in order to serve the individual aims of prevention”.*

With regards to sexual orientation and gender identity, it should also be noted that these are subject to strict constitutional protection in Hungary. According to Article XV (2) of the Fundamental Law, Hungary guarantees fundamental rights to all without discrimination. § 10 (1) of Act CXXV of 2003 on equal treatment and the promotion of equal opportunities states that *“a conduct of sexual or other nature that violates human dignity shall constitute harassment if it is related to a characteristic specified in section 8 of the person concerned and has the purpose or effect of creating an intimidating, hostile, degrading, humiliating or offensive environment for a person.”* Since 2004, the Hungarian legal system explicitly prohibits discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity. The Hungarian legal framework – starting from Act C of 2012 on the Criminal Code, through Act V of 2013 on the Civil Code, to Act CLXXXV of 2010 on media services and mass media – provides effective protection for the rights of LGBTI persons.

**Points 28. 29. 33:** As mentioned in the report, there is currently an infringement procedure pending against Hungary before the EU Commission regarding whether Act LXXIX of 2021 is compatible with EU law, in which a final decision has not yet been reached. For this reason, in our opinion, the assumptions related to the regulation in question (which in many cases have no objective basis) are incorrect.

The basic purpose of the provision is to limit the accessibility of programs and advertisements for minors that may adversely affect the minor’s development. The section on question of the Media Act modified by the Act LXXIX of 2021 does not apply to any program in general, but inherently to programs that are suitable for adversely affecting the physical, mental or moral development of minors. In this context, the phrase "so in particular" of the Media Act basically typifies the programs that may fall under this restriction in an exemplary way - thus not exhaustively.

According to Hungary's point of view, the child may not be able to interpret the content affected by this controversial amendment to the media law due to age, or only to a limited extent. Thus, his access to such content may be able to adversely shape his image of himself or the world, thus violating the child's right to appropriate intellectual and moral development guaranteed by the Constitution. Therefore, in order for children to have an environment that is suitable for protecting their physical, intellectual or moral development, the state is also obliged to create a legal environment that supports and enforces this. Based on all of this, the existing program classification regime is in accordance with the above provision of the Charter and the Constitution.

**Point 30:** Act LXXIX of 2021 aims to amend other laws to ensure that children are not harmed in their psychosexual development. The text of the Act does not contain any references that would point to a parallel between paedophilia and homosexuality. It not only acts against the promotion of homosexuality to children, but also prohibits making all pornographic content available to them.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról. Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-79-00-00.1>

**Point 33:** In this point ECRI recommends that amendments relating to gender non-conformity, gender reassignment or homosexual propaganda or representation should be repealed to prevent stigmatisation of LGBTI communities. In this context, it should be stressed that the rights of the LGBTI community are restricted by the relevant laws only to the extent that this is strictly necessary for the fulfilment of children's rights (physical and psychological development of the child), there are no restrictions on factual information, including within schools, and anyone can participate freely in extracurricular activities and events. Therefore, the repeal of the amendment is not justified, precisely in view of the protection of children's rights. It should be pointed out that the report itself proposes to ban gender reassignment surgery in points 34 and 35 on the basis of the same rights.

The above mentioned position is relevant 36-37, in addition to the human rights of LGBTI persons, the overriding interest and right of the child (protected by the Fundamental Law and international conventions) must be guaranteed, which is ignored in point 37, which recommends that the primary objective of the action plan should be to raise awareness about the human rights and living conditions of LGBTI persons'. It should also be emphasised that the provision of factual information in schools, rather than propaganda, is not intended to promote intolerance and discrimination, but to promote tolerance and neutrality by enabling children and pupils to make an age-appropriate, unpressurised choice on the basis of the information provided.

## **II. HATE SPEECH AND HATE-MOTIVATED VIOLENCE**

### **A) Hate speech**

#### **Data**

**Point 39:** Though the Hungarian Government agrees that the “acceptable” number of such incidents should be zero, the amount of recorded incidents is still significantly below the European average. According to the latest report of the European Union Fundamental Rights Agency (FRA), Hungary is amongst the countries with lower risk of anti-Semitism, and the number of hate crimes against Jewish people clearly displayed a decreasing tendency throughout the 2010s.<sup>4</sup> Furthermore, a report presented in June 2022 by the European Jewish Association in partnership with the Institute of Jewish Policy Research finds Hungary the second safest and „friendliest” place for Jews to live in Europe. Furthermore, Hungary ranks first in the occurrence of the lowest numbers of anti-Semitic incidents and in the field of the freedom of religious observance, Hungary has been positively evaluated in the research. The research is based on studies that combine polling data and Governments’ policy information to create a single quality-of-life metric for Jews in the European Union countries with sizable Jewish communities. According to this research, Hungary was ranked at the second place behind Italy concerning the quality of life of the Jewish community.

#### **Public discourse**

**Point 40:** Freedom of speech in Hungary is an essential part of the media and political landscape. Furthermore, the report fails to present any evidence that would suggest that the general political discourse became hostile towards any community in Hungary.

**Point 44:** None of the public information campaign tools - explicitly or implicitly - made any reference to George Soros' origin or religion, which was irrelevant to the campaign. The campaign itself was aimed at reflecting on the difference of approach to illegal migration between the Hungarian Government and George Soros, who has actively criticized the Hungarian Government. Moreover, Hungary places significant emphasis on

---

<sup>4</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2022-antisemitism-overview-2011-2021\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-antisemitism-overview-2011-2021_en.pdf)

supporting local Jewish communities, heritage and cultural activities. Consequently, these accusations are unfounded.

### **Responses to hate speech**

**Points 49-50:** The Hungarian Government condemns all forms of hate speech, whether it is directed towards religious, minority or any other groups. The ECRI claims that immediate and public condemnation of hate speech is still not common, however, the report brought only positive examples of that.

**Point 51:** The victim support system in Hungary includes Victim Support Services (VSS), Victim Support Centers (VSC) and toll-free victim support hotline run by the Ministry of Justice. The VSS has been operational since 1 January 2006, the day the Act CXXXV of 2005 on Crime Victim Support and State Compensation entered into force.

The first victim support center, on the other hand, was opened in Budapest in 2017, as the text rightly point out. The Hungarian government's priority is to bring the victim support system as close as possible to those in trouble, so victim support centers are already operating in several large cities, in addition to the victim support services available in the capital and county government offices. Currently there are eleven victim support centers (in Budapest, Kecskemét, Miskolc, Pécs, Szeged, Szolnok, Szombathely, Veszprém, Debrecen, Nyíregyháza and Eger) and three victim support points (Salgótarján, Érd, Siófok) operating across the country. The government is continuously expanding the network, so that by 2025, all county capitals will be able to receive clients seeking help and information who have been victims of crime.

**Point 53:** The Hungarian Government respects the independence of the courts, and since the interpretation of the law is the competence of the judicial system, the Government - in accordance with the principle of separation of powers and the rule of law - rejects any pressure on the „correct” interpretation of the law.

**Point 54:** The claim that the Media Council was passive in monitoring and taking action against violations of media rules on the prohibition of hate speech/incitement of hatred and exclusion is unfounded. The Media Council between 2015-2022. examined the enforcement of the rules on incitement of hatred and exclusion in media services in a total of 78 cases. In 10 of these cases, a violation of the law was established.

There are generally two reasons why the Media Council does not initiate proceedings regarding allegedly exclusionary or hateful media content:

- The program indicated in the announcement does not contain a hateful expression against a community, but against certain individuals, but the Media Council cannot act in such a case, given that the subjects protected by the relevant provisions of the law are social groups and communities.
- The submission or report is aimed exclusively at redressing an individual grievance, however, in such a case, there is no place for a public law procedure, but for a private law claim enforcement. The freedom of expression extends to everyone's opinion, therefore there is no way for official intervention or action based on individual feelings of grievance. The Media Council can only use the means of restricting freedom of speech in truly serious, illegal cases.

It is important that the above data should also be interpreted in the light of the fact that the supervision of relevant media law provisions in relation to press products and on-demand media services is the task of self-regulatory organizations within the framework of the co-regulatory system regulated in the Media Act. Therefore, in the case of media content of press products and media services that are available on demand, the Media

Council can only act if the media content provider is not a member of any self-regulatory organization. Since 2015, the Media Council has forwarded 21 complaints to co-regulatory organizations on the subject of inciting hatred and exclusion, and in one of these cases, a violation of the law was established.

## **B)Hate-motivated violence**

**Point 58:** Statistical data collection on sentencing, including data on the motivation of the offender, national background/ethnicity/religion/sexual orientation or gender identity of the offender or the victim from which one could conclude that a bias motivation was inherent during the commission of the offence, are not managed by the Ministry of Justice. This is the duty of the National Office of Judiciary.

## **III. INTEGRATION AND INCLUSION**

**Point 70:** On this point it must be highlighted that Hungary offers an extremely high level of protection to its national minorities and provides them with a broad range of competences even in comparison to other Council of Europe member states. The Fundamental Law of Hungary defines the nationalities of Hungary as part of the political community and as constituent elements of the state. The current legislation in force provides opportunity for the minorities to obtain a seat in the Hungarian Parliament through a preferential quota. If a certain group of minority cannot make use of this opportunity they can still deliver a national minority representative who is endowed with the right of deliberation. Moreover nationalities living in Hungary may also set up local and national minority self-governments, which represents an unprecedentedly broad empowerment of minorities.

### **A. Roma**

#### **Data**

**Point 71:** The Hungarian Government is committed to the inclusion of the Roma minority, and maintains several scholarship programs to support Roma youth in secondary and higher education. Such programs are among others the Roma Nationality Study Scholarship Program, the Czinka Panna Scholarship, the Arany János Program for underprivileged people, and the Bursa Hungarica Scholarship. Young people of Roma origin with outstanding talent are supported by a special program of the state-granted talent management institution Mathias Corvinus Collegium (MCC). Underprivileged students who are not outstandingly talented are helped by the state-owned non-profit Student Loan Centre's (Diákhitel Központ Zrt.) personal student loan, while those who do not get a government scholarship can draw on the zero-interest Student Loan 2. Moreover, the employment level is at record high in Hungary with more than 4,7 million active people on the labour market, with a 4,1 % all-time low unemployment rate. In the last decade hundreds of thousands of Roma people managed to enter the Hungarian labour market, which has significantly improved the income of Roma families and facilitated integration.

#### **Policy framework and measures taken by the authorities**

**Point 79:** In October 2019, the Ipsos research institute surveyed the device penetration of households with children in Hungary, which revealed that 98% of households have access to the internet at home, nine out of ten families have a desktop computer or laptop, and half of the families have a tablet. The 98.5 percent internet access rate among Hungarian families with children is well above the OECD average of 96 percent. And where no digital equipment was available, the school district managed to lend families a tablet or laptop, and the school authorities purchased new equipment for this purpose. To ensure that the curriculum was explained, the M5 channel was converted into a school television channel, helping families who could not afford private tutoring.

**Point 81:** The statement of the report *"a new legislative proposal was adopted in 2020 excluding the future possibility of claiming any monetary compensation for the act of discrimination if committed by an educational institution, which is seemingly a politically driven change"* is an unsupported claim based on assumptions. On the other hand, it should be noted that compensation in the form of educational services, rather than monetary damages, is fair and just, as it provides compensation for access to an adequate level of quality education that can make a real, lasting, long-term difference and improvement in the life of the person who has been wronged.

It should be noted that the report itself explicitly highlights the link between education and labour market opportunities and their impact on living standards and access to services in point 71.

#### **IV. TOPICS SPECIFIC TO HUNGARY**

##### **B. Persons fleeing the war in Ukraine**

**Point 108:** The Hungarian state operates Help Points in Záhony, Beregsurány, Lónya, Barabás and Tiszabecs, while MÁV issues solidarity tickets to help Ukrainian refugees to flee. With more than one million refugees arriving at the border crossings, which were designed for much lower traffic, in the first three months after the outbreak of the war, there were obviously some disruptions despite the best efforts of the government and NGOs, but overall coordination was successful despite the exceptional circumstances. The smooth and professional management of the Ukrainian refugee crisis by the Hungarian authorities has been recognized by several international bodies.

The Hungarian authorities (in cooperation with the civil organizations) are handling the tasks arising in relation to the waves of the refugees coming from Ukraine.

Secrétariat de l'ECRI  
Direction générale de la Démocratie  
Conseil de l'Europe  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62  
E-mail: [ecri@coe.int](mailto:ecri@coe.int)

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

 [@ECRI\\_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

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

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.