



SIXIÈME AVIS SUR
LA HONGRIE

COMITÉ CONSULTATIF
DE LA
CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION
DES MINORITÉS
NATIONALES

Adopté le 15 octobre 2025

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2025)4

Publié le 3 mars 2026

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

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	6
Recommandations prioritaires	6
Autres recommandations	7
Suivi de ces recommandations	7
PROCÉDURE DE SUIVI	8
Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif ..	8
Préparation du rapport étatique du sixième cycle	8
Visite de pays adoption du sixième avis	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
Champ d'application personnel (article 3)	9
Recensement de la population (article 3)	10
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	13
Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)	16
Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5)	19
Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)	22
Protection contre les infractions motivées par la haine (article 6)	25
Médias en langue minoritaire (article 9)	28
Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations locales (article 10)	30
Usage des noms (patronymes) et prénoms et affichage des signes et indications topographiques dans les langues minoritaires (article 11)	31
Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)	33
Égalité d'accès à l'éducation des Roms (article 12)	35
Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)	39
Participation effective aux affaires publiques et aux processus décisionnels (article 15)	42
Accès effectif des Roms à l'emploi (article 15)	44
Accès effectif des Roms à un logement convenable (article 15)	46
Accès effectif des Roms aux soins de santé (article 15)	49
Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18)	50

1. La Hongrie reste fermement engagée à soutenir ses 13 minorités nationales reconnues (nationalités) en s'appuyant sur un cadre législatif solide et des mesures politiques ciblées, afin de promouvoir un environnement globalement respectueux et de garantir la satisfaction générale de ces communautés. Cet engagement se traduit notamment par l'augmentation des fonds alloués aux instances autonomes des minorités nationales, qui jouent un rôle clé dans la mise en œuvre d'initiatives culturelles et la gestion des institutions culturelles et éducatives des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre demeure inchangé. Le Comité consultatif souligne la nécessité d'intensifier le dialogue avec les communautés ayant exprimé leur volonté d'être reconnues et de bénéficier des droits garantis par la Convention-cadre.

2. Bien que les efforts déployés pour soutenir les cultures minoritaires soient louables, le Comité consultatif constate que les activités menées se limitent souvent à des aspects symboliques ou folkloriques, ce qui se traduit par une faible sensibilisation du public à la présence, aux besoins et aux intérêts spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette situation résulte souvent d'un paradigme sociétal prédominant qui considère l'expression des identités minoritaires comme relevant principalement de la sphère privée. Il convient de redoubler d'efforts pour mettre en avant les contributions des communautés minoritaires et des personnes leur appartenant en tant que parties intégrantes de la société hongroise. Le Comité consultatif souligne le rôle important joué par l'enseignement ordinaire et les médias dans la promotion du dialogue interculturel et du respect mutuel.

Situation des personnes appartenant à la minorité rom

3. Les Roms continuent de se heurter à d'importants obstacles structurels dans divers domaines de la vie courante, notamment un accès limité à une éducation de qualité, un taux de chômage élevé, des conditions de logement insuffisantes, des inégalités en matière de santé et une discrimination persistante tant dans la sphère publique que privée. Malgré l'adoption par les autorités de différentes mesures visant à promouvoir l'inclusion, leur mise en œuvre demeure souvent insuffisante, ce qui limite les améliorations tangibles sur le terrain. L'antitsiganisme est reconnu comme un facteur contribuant à l'exclusion et à la ségrégation des Roms. Toutefois, la lutte contre l'antitsiganisme n'a pas été définie comme une priorité distincte dans les politiques en vigueur. La prévention et l'élimination de la ségrégation des élèves et étudiant·es roms dans l'éducation demeurent un enjeu systémique dans l'ensemble du pays, et le Comité consultatif considère cette question comme prioritaire. Des mesures immédiates et pérennes sont nécessaires afin de traiter ces enjeux, de réduire le décrochage scolaire et de garantir un accès à une éducation inclusive et de qualité, en particulier dans les zones de ségrégation. Dans les régions défavorisées, une complémentarité accrue entre les politiques nationales et locales s'impose pour proposer des solutions à long terme aux problèmes d'emploi et de logement. L'accès aux services de santé et de protection sociale reste également entravé par d'importants obstacles pratiques, qui touchent de manière disproportionnée les femmes et les enfants roms, dont les besoins et les intérêts sont souvent insuffisamment pris en considération dans les politiques générales. Pour relever ces défis complexes, il est nécessaire d'établir des canaux de communication solides, permanents, culturellement adaptés et sensibles à la dimension de genre, qui favorisent le dialogue entre les organismes compétents, les professionnel·les et les communautés roms.

Collecte de données et recensement de la population

4. Le Comité consultatif a identifié des lacunes dans la méthodologie du recensement de 2022, notamment en ce qui concerne la protection de l'anonymat. En outre, des inquiétudes ont été soulevées au sujet du projet de recensement fondé sur les registres, dont la mise en œuvre est prévue pour 2031, en raison des répercussions qu'il pourrait avoir sur la collecte des données relatives à l'appartenance ethnique, linguistique et religieuse. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne l'importance de recueillir des données précises et ventilées sur l'égalité, afin de fournir une base solide à l'élaboration de stratégies efficaces visant à améliorer l'accès aux droits des minorités, à appuyer des politiques fondées sur des données probantes et à mesurer les progrès réalisés. Un dialogue doit être engagé avec les représentant·es des minorités nationales avant le prochain recensement afin de garantir que les besoins et les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales soient dûment pris en considération.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

5. Le cadre institutionnel de lutte contre la discrimination a été réformé par la fusion de l'Autorité pour l'égalité de traitement avec le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux. Le Comité consultatif note que le système actuel à deux niveaux est complexe et mal compris par le grand public ainsi que par les personnes appartenant à des minorités nationales. Cette complexité pourrait entraver l'accès à la justice et limiter la réalisation pleine et effective de l'égalité pour les personnes appartenant à des

minorités nationales, car elle contribue à fragiliser le cadre antidiscriminatoire et l'accès à des mécanismes de recours efficaces.

Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels

6. S'il y a lieu de se féliciter des garanties juridiques et politiques accordées aux minorités nationales et du soutien notable apporté aux personnes ayant fui l'Ukraine à la suite de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie, le Comité consultatif déplore que le nombre de mesures visant à promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel, essentiels pour renforcer l'interaction entre les différentes communautés et les personnes y appartenant, reste limité. Le Comité consultatif se déclare vivement préoccupé face à l'inquiétante progression, au cours de la période de suivi, d'une rhétorique d'exclusion dans le discours public, émanant notamment de personnalités politiques et publiques et ciblant différents groupes, dont les Roms. Un tel discours, en particulier lorsqu'il émane de personnalités politiques de premier plan, nuit au dialogue interculturel et au respect mutuel. Il est donc indispensable de prendre sans attendre des mesures fermes pour promouvoir le dialogue interculturel et l'esprit de tolérance et de respect mutuel. Cela exige de lutter efficacement contre toutes les formes de discrimination, d'infractions motivées par la haine et de discours de haine.

Droits linguistiques

7. En dépit d'un cadre juridique solide soutenant l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, ces droits sont rarement exercés dans la pratique. Cela tient en grande partie à la maîtrise étendue du hongrois et à l'idée selon laquelle son usage serait généralisé, en particulier parmi les minorités dispersées à travers le pays. La pénurie persistante de personnel enseignant qualifié et la faible présence publique des langues minoritaires contribuent de manière significative au déclin de l'intérêt des jeunes générations pour l'apprentissage de ces langues.

Participation effective à la vie publique et à la prise de décisions

8. La coopération entre les instances autonomes nationales et locales des minorités est limitée, et les instances autonomes locales rencontrent des difficultés à établir une coopération et des synergies efficaces avec les autorités locales. En outre, bien que l'application d'un seuil préférentiel et la fonction de « porte-parole des nationalités » au sein du parlement national soient généralement bien accueillies par les représentant-es des minorités nationales, le système actuel de leur représentation politique au sein du parlement demeure insatisfaisant. Le Comité consultatif estime que le système électoral actuel applicable aux minorités nationales ne permet pas aux personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier celles dont la population est moins nombreuse, d'exercer pleinement leur droit de participer de manière effective aux processus décisionnels et aux fonctions électives. Il convient par conséquent d'examiner le système en concertation étroite avec les représentant-es des minorités nationales.

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

9. Le Comité consultatif propose au Comité des Ministres de formuler les recommandations qui suivent concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie.

10. Les autorités devraient prendre les mesures prioritaires suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre, ainsi que la mise en œuvre de toutes les recommandations contenues dans le présent Avis :

Recommandations prioritaires

- 1) Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, et le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire de la Hongrie, et à rejeter et condamner sans équivoque et sans délai tout discours de haine, en particulier de la part des responsables politiques et des personnalités publiques (voir paragraphe 79, article 6).
- 2) Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en place, en étroite collaboration avec les parents et des représentant-es de la minorités rom, notamment des femmes, des mesures visant à mettre fin à la ségrégation scolaire, en adoptant une politique globale de déségrégation dotée d'objectifs clairs et de ressources adéquates, assortie d'un calendrier précis et d'un mécanisme de suivi pour sa mise en œuvre (voir paragraphe 133, article 12).
- 3) Le Comité consultatif réitère sa précédente recommandation et appelle les autorités à examiner, en consultation avec les intéressés, la possibilité d'appliquer les dispositions de la Convention-cadre à des personnes appartenant à des communautés qui ne bénéficient pas actuellement de la protection offerte par la loi relative aux droits des nationalités, en particulier pour ce qui est de leurs droits linguistiques et culturels. Les autorités devraient envisager d'adopter une approche pragmatique, article par article, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux communautés souhaitant accéder aux droits des minorités, afin de déterminer les droits à garantir et leurs bénéficiaires et d'assurer une mise en œuvre effective de la Convention-cadre (voir paragraphe 24, article 3).
- 4) Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts de sensibilisation aux voies de recours et aux structures d'assistance disponibles en cas d'acte discriminatoire, en particulier auprès des personnes appartenant aux minorités nationales les plus exposées à la discrimination (voir paragraphe 46, article 4).
- 5) Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à la mise en œuvre effective de la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale à tous les niveaux et à renforcer les politiques relatives aux Roms au-delà du seul cadre de la réduction de la pauvreté, au moyen d'une coopération étroite et d'une coordination accrue entre toutes les parties prenantes, y compris les différent-es représentant-es des Roms, en particulier au niveau local (voir paragraphe 56, article 4).
- 6) Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter efficacement les infractions motivées par la haine en proposant une formation plus ciblée et pratique sur le Protocole de 2019 relatif aux infractions motivées par la haine, ainsi qu'à prévenir et combattre efficacement le profilage ethnique (voir paragraphe 90, article 6).
- 7) Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités à élaborer et à mettre en œuvre un plan global pour promouvoir l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, avec la participation effective d'organisations représentant les personnes appartenant aux minorités nationales (voir paragraphe 105, article 10).
- 8) Le Comité consultatif appelle les autorités à procéder à une évaluation de la situation actuelle concernant l'accès des Roms à une éducation de qualité et à mettre en place, en collaboration avec les représentant-es de la minorité rom, les établissements scolaires, les parents et les élèves, des mesures pérennes visant à améliorer cet accès (voir paragraphe 134, article 12).
- 9) Le Comité consultatif appelle les autorités à mener une évaluation exhaustive des effets des mesures liées à l'emploi prévues dans la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale sur l'autonomisation économique des Roms. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en particulier dans les régions les plus défavorisées, et pour renforcer davantage les politiques ciblées en faveur des femmes et des jeunes Roms (voir paragraphe 160, article 15).
- 10) Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à faire en sorte que le droit des enfants roms à ne pas être retirés à leur famille pour des raisons matérielles soit effectivement respecté ;

à enquêter comme il se doit sur les raisons expliquant leur présence disproportionnée dans les structures d'accueil ; à remédier efficacement à la situation ; à veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit systématiquement respecté ; et à proposer des mesures de soutien aux familles risquant de voir leurs enfants retirés, en vue d'améliorer leurs conditions de vie (voir paragraphe 169, article 15).

Autres recommandations

11. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations détaillées et les autres recommandations contenues dans le présent Avis du Comité consultatif.

Suivi de ces recommandations

12. Le Comité consultatif encourage les autorités à traduire et publier le présent Avis dans les langues officielles et minoritaires et à diffuser largement ses conclusions et recommandations auprès de toutes les parties prenantes.

13. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à organiser un événement de suivi après la publication de cet Avis du sixième cycle pour discuter et identifier les moyens de mettre en œuvre les recommandations formulées dans cet Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif

14. Aucune réunion n'a été organisée pour donner suite aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif. Le cinquième Avis et la résolution du Comité des Ministres n'ont pas été traduits en hongrois ou dans les langues minoritaires nationales ni publiés sur le site internet du gouvernement de la Hongrie¹.

Préparation du rapport étatique du sixième cycle

15. Le rapport étatique a été reçu le 31 août 2023, soit six mois après la date limite de dépôt, qui était fixée au 1^{er} mars 2023. Les représentant-es des minorités nationales ont été consulté-es lors de sa préparation². Certains aspects des droits des minorités liés à l'égalité de genre ont été abordés tout au long du rapport, mais pas de façon spécifique comme l'exige le schéma pour les rapports étatiques du sixième cycle³.

Visite de pays adoption du sixième avis

16. Cet Avis du sixième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Hongrie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les conclusions sont basées sur les informations contenues dans le sixième rapport étatique, d'autres sources écrites, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales lors de sa visite à Budapest, Pécs, Alsószentmárton et Nyíregyháza du 2 au 6 décembre 2024.

17. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur coopération constructive avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteur·rices rencontré·es à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 2 juillet 2025, a été transmis le 11 juillet 2025 aux autorités hongroises pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités hongroises pour les observations reçues le 15 septembre 2025.

* * *

18. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi.

¹ Les informations relatives à la Convention-cadre et au sixième rapport étatique de la Hongrie sont toutefois publiées sur le [site internet du Gouvernement](#).

² Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 6.

³ Voir le [schéma](#) pour les rapports à soumettre dans le cadre du sixième cycle, ligne directrice générale 7.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel (article 3)

19. Le champ d'application personnel et territorial de la Convention-cadre en Hongrie demeure inchangé. Tel qu'expliqué en détails dans les précédents avis⁴, les autorités hongroises continuent d'appliquer la Convention-cadre à 13 minorités nationales reconnues (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), considérées comme des « nationalités »⁵ au sens de la loi CLXXIX relative aux droits des nationalités (ci-après « la loi relative aux droits des nationalités »)⁶. Le Comité consultatif note avec regret que le critère de la citoyenneté a été maintenu⁷ et que la procédure⁸ de reconnaissance des « nationalités » n'a fait l'objet d'aucune modification en dépit de ses recommandations précédentes⁹.

20. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, pendant la période de suivi, les Ciganos (Tsiganes), les Scythes et les Vietnamiens avaient exprimé leur souhait d'être reconnus légalement en vertu de la loi CLXXIX et avaient déposé des demandes à cet effet. Si la demande déposée par les Ciganos n'a pas abouti, faute d'avoir recueilli le nombre de signatures requis, celles présentées par les communautés scythe et vietnamienne ont été soumises à l'examen du Parlement hongrois (respectivement en 2023 et 2024), mais ont été rejetées (en 2023 et 2025)¹⁰. Par ailleurs, l'Académie hongroise des sciences, dont l'avis est requis par le Parlement avant toute décision relative à la reconnaissance, n'a pas recommandé de reconnaître ces communautés. En ce qui concerne la communauté bunjevci, qui n'est pas officiellement reconnue comme une minorité nationale, les autorités ont indiqué qu'elle bénéficiait d'un certain soutien, notamment à travers la Maison des traditions bunjevci à Bajazsentistván, laquelle abrite un espace d'exposition muséal d'intérêt public¹¹.

21. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a rencontré des personnes appartenant à la communauté bunjevci, dont les deux demandes de reconnaissance officielle en tant que minorité nationale ont été rejetées respectivement en 2006 et 2011¹². Leurs représentant-es ont de nouveau fait part de leurs préoccupations quant à l'absence de reconnaissance de leur identité linguistique et culturelle comme étant distincte de celle des Croates. Ils ont également exprimé leur insatisfaction face au fait que les autorités continuent de les classer comme appartenant à la minorité croate, ainsi que face à l'absence de mesures ciblées visant à favoriser la protection et la préservation de leur langue, de leur culture et de leur identité, en dépit des recommandations précédentes du Comité consultatif¹³. En outre, les représentant-es de la communauté bunjevci déplorent qu'il ne leur soit pas possible d'accéder aux fonds alloués aux minorités nationales, ceux-ci étant subordonnés à une reconnaissance officielle, et ont fait valoir que cela entrave l'expression de leur identité, les expose à un risque d'assimilation et contribue à leur marginalisation dans la société.

22. Rappelant son analyse approfondie du champ d'application présentée dans son cinquième Avis¹⁴ et l'importance fondamentale du droit de libre identification, garanti par l'article 3 de la

⁴ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 16-19 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 31.

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

⁶ L'article 1 de la [loi relative aux droits des nationalités](#) définit les « nationalités » comme suit : « les groupes ethniques établis en Hongrie depuis au moins un siècle, qui sont numériquement minoritaires au sein de la population de l'État, qui se distinguent du reste de la population par leur langue, leur culture et leurs traditions, et qui manifestent un esprit de cohésion qui tend à la préservation de ces caractéristiques et à l'expression et à la protection des intérêts de leurs communautés, formées au cours de l'histoire, sont considérés comme des minorités nationales ».

⁷ [Quatrième avis du comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 22 ; [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 40.

⁸ Selon l'article 148 de la [loi relative aux droits des nationalités](#), si des membres d'une minorité non reconnue souhaitent « vérifier qu'ils satisfont aux exigences applicables » pour obtenir la reconnaissance de leur minorité, un minimum de 1 000 citoyen-nés hongrois-es, ayant le droit de voter et d'être élu-es lors des élections des représentant-es des autorités locales et des maires et déclarant appartenir à la minorité nationale concernée, peuvent adresser une demande à la Commission électorale nationale. Cette dernière sollicitera ensuite l'avis du Président de l'Académie hongroise des sciences, à la suite de quoi l'Assemblée nationale votera sur la demande. Aucune demande renouvelée ne peut être soumise dans l'année suivant la date de rejet de la demande par l'Assemblée nationale.

⁹ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 32.

¹⁰ Pour un aperçu des demandes de reconnaissance, voir Balázs Dobos (2024), [The question of recognising new minorities in Hungary](#), *Hungarian Journal of Legal Studies*, 65(4), pp. 432-453. Voir également la [décision](#) suite à la demande de reconnaissance de la minorité vietnamienne (19 mars 2025).

¹¹ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 61.

¹² [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 33 et 39.

¹³ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 42.

¹⁴ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 34-40.

Convention-cadre¹⁵, le Comité consultatif réitère que la Convention-cadre a été conçue comme un instrument évolutif, destiné à être mis en œuvre dans des contextes sociaux, culturels et économiques très variés et à s'adapter aux situations changeantes. Un groupe de personnes n'a pas besoin d'être officiellement reconnu comme une minorité nationale pour bénéficier de la protection de la Convention-cadre, le terme n'a pas besoin d'être défini, et les personnes concernées ne doivent pas nécessairement avoir un statut juridique spécifique. En outre, la reconnaissance officielle d'une minorité nationale ou l'octroi d'un statut spécifique ne sont pas déterminants pour enclencher le processus de protection des droits des minorités et ils ne sont pas non plus essentiels pour que la Convention-cadre ou certains de ses articles puissent être appliqués. La reconnaissance d'une minorité nationale a un caractère déclaratoire plutôt que constitutif. L'accès des minorités à leurs droits ne devrait donc pas dépendre de leur reconnaissance formelle¹⁶. Le Comité consultatif a toujours accueilli favorablement l'adoption d'une approche pragmatique élargissant de fait le champ d'application de la Convention-cadre. Ainsi, lors de son examen des approches du champ d'application de la Convention-cadre adoptées par les États parties, le Comité consultatif a systématiquement encouragé les autorités à se montrer inclusives et sensibles au contexte, et à examiner article par article quels droits devaient être accordés à qui. Une telle approche favorise un climat sociétal de dialogue et de compréhension mutuelle, dans lequel la diversité culturelle est considérée comme une source d'enrichissement plutôt que de division¹⁷.

23. Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif considère qu'il est nécessaire d'adopter une approche souple, ouverte et constructive au regard du champ d'application de la Convention-cadre. À cet égard, il est essentiel d'établir un dialogue régulier avec les personnes ayant exprimé un intérêt pour la protection garantie par la Convention-cadre.

Recommandation

24. Le Comité consultatif réitère sa précédente recommandation et appelle les autorités à examiner, en consultation avec les intéressés, la possibilité d'appliquer les dispositions de la Convention-cadre à des personnes appartenant à des communautés qui ne bénéficient pas actuellement de la protection offerte par la loi relative aux droits des nationalités, en particulier pour ce qui est de leurs droits linguistiques et culturels. Les autorités devraient envisager d'adopter une approche pragmatique, article par article, en étroite concertation avec les personnes appartenant aux communautés souhaitant accéder aux droits des minorités, afin de déterminer les droits à garantir et leurs bénéficiaires et d'assurer une mise en œuvre effective de la Convention-cadre.

Recensement de la population (article 3)

25. Le recensement de la population, des ménages et des logements, initialement prévu en 2021, a été reporté en raison de la pandémie de Covid-19 et a finalement été réalisé en 2022. D'après les résultats¹⁸, sur un total de 9 603 634 personnes interrogées, 502 916 se sont déclarées comme appartenant à une minorité nationale reconnue, un chiffre en recul de près de 22 % par rapport à 2011, où il s'élevait à 644 524 personnes. La répartition par minorité nationale était la suivante : Allemands (142 551), Arméniens (4 199), Bulgares (6 109), Croates (21 824), Grecs (6 178), Polonais (7 398), Roms (209 909), Roumains (27 554), Ruthènes (7 111), Serbes (11 622), Slovaques (29 881), Slovènes (3 965) et Ukrainiens (24 615)¹⁹. Il était également possible de déclarer des appartenances ethniques multiples. Les données correspondantes n'ont pas été publiées, mais peuvent être obtenues en soumettant une demande à l'Office central de statistique.

26. Les résultats, par rapport aux données du recensement de 2011, font état d'une baisse pour six minorités nationales (allemande, bulgare, croate, rom, roumaine et slovaque), tandis qu'une progression a été enregistrée pour les sept autres (arménienne, grecque, polonaise, ruthène, serbe, slovène et ukrainienne). Les raisons de cette évolution diffèrent selon les minorités nationales et leur contexte spécifique. Parmi les facteurs évoqués par les interlocuteurs figurent notamment le vieillissement démographique, une certaine réticence à s'identifier comme appartenant à une minorité, ainsi que l'émigration. Dans le cas des Ruthènes et des Ukrainiens, dont la population a triplé, cette

¹⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphes 9-11. Voir également *Molla Sali c. Grèce*, [GC], (Requête n° 20452/14), 19 décembre 2018.

¹⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), paragraphe 28. Dans ce contexte, le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur le fait que l'établissement d'une liste fermée de minorités nationales bénéficiant de la protection de la Convention-cadre n'est pas conforme au droit à libre identification individuelle.

¹⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016) paragraphe 7.

¹⁸ [Recensement 2022](#) de l'Office central hongrois de statistique.

¹⁹ [Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux et de ses adjoints, 2023](#) (en anglais), p. 33.

hausse est attribuée à l'arrivée de personnes ayant fui la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

27. La Commissaire adjointe aux droits fondamentaux chargée de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie (ci-après, « la Commissaire adjointe ») a collaboré étroitement avec l'Office central de statistique et les instances autonomes des minorités nationales au niveau national en préparation du recensement de 2022 et a pris part à plusieurs initiatives menées dans ce cadre. Elle a notamment participé à une série de consultations régulières et apporté sa contribution à l'élaboration du décret gouvernemental définissant les tâches liées au recensement. Il convient en outre de souligner son rôle clé dans la campagne « Devenons une communauté », encourageant les citoyen·nes à déclarer leur appartenance à une minorité nationale²⁰. Le Comité consultatif se félicite tout particulièrement de l'Observation générale qu'elle a publiée dès avril 2020 et qui a servi de référence aux parties prenantes pour la conception des questions du recensement et la collecte des données. Cette Observation générale souligne avec insistance la nécessité de protéger les données à caractère personnel et de garantir l'anonymat, en particulier pour les questions relatives aux « nationalités », afin de favoriser des réponses sincères et volontaires et de dissiper toute inquiétude quant à un éventuel usage inapproprié des informations recueillies²¹. Le Comité consultatif relève que certaines minorités nationales, telles que les Allemands et les Slovaques, ont également organisé des campagnes de sensibilisation auprès des personnes appartenant à leur minorité respective en amont du recensement.

28. Le recensement a été effectué à la fois en ligne et par des agent·es sur le terrain. Dans le questionnaire du recensement, disponible dans les 13 langues minoritaires reconnues au niveau national ainsi que dans plusieurs autres langues telles que le boyash et le vietnamien²², les questions sur « la nationalité », la « langue maternelle » et la « langue utilisée avec la famille et les proches » étaient facultatives et autorisaient des réponses multiples. Outre la liste des 13 minorités reconnues et de leurs langues, le questionnaire comprenait également une option ouverte « autre », permettant aux personnes interrogées de déclarer une appartenance ethnique différente. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, à titre expérimental, ces questions avaient été déplacées en début de questionnaire afin d'augmenter les chances d'obtenir une réponse. D'après les données définitives, 86 % des personnes interrogées ont répondu aux questions facultatives sur « la nationalité »²³. Cependant, la plupart des représentant·es des minorités nationales ont fait état d'une baisse du nombre de déclarations relatives à la « langue maternelle »²⁴, reflétant le recul de l'utilisation des langues minoritaires au sein de nombreuses communautés (voir articles 10 et 14).

29. De manière générale, les interlocuteur·rices du Comité consultatif se sont déclaré·es satisfait·es du déroulement du recensement de 2022. Cependant, les représentant·es des minorités ont fait part de leurs préoccupations quant à l'absence possible d'anonymat, car, contrairement aux recensements précédents, les personnes interrogées étaient tenues de fournir leurs données personnelles sur le formulaire. Les autorités ont précisé que ce changement était justifié par une modification de la méthodologie appliquée au traitement des données. Les autorités ont également souligné que les données personnelles saisies ne sont aucunement reliées à l'identité des personnes interrogées, que les réponses individuelles ne peuvent pas être associées à des personnes précises et que toutes les données ont été et continueront d'être traitées et protégées de manière stricte, conformément aux lois nationales et internationales applicables en matière de protection des données²⁵. À cet égard, les autorités ont présenté leur projet visant à adopter une nouvelle méthodologie, dite de « recensement fondé sur les registres », pour le prochain recensement prévu en 2031.

30. Certain·es interlocuteur·rices ont remis en question l'exactitude des données, affirmant que le nombre réel de personnes appartenant à leur communauté est supérieur à celui indiqué dans les résultats du recensement. Parmi les raisons évoquées figurent une certaine réticence à se déclarer publiquement comme appartenant à une minorité nationale du fait de la stigmatisation endurée par le passé, le nombre insuffisant d'agent·es de recensement issu·es des minorités nationales – notamment dans les zones à forte population rom –, ainsi que le fait que certain·es agent·es aient omis de poser la question facultative sur l'appartenance à une minorité. La fracture numérique qui touche

²⁰ [Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux et de ses adjoints, 2023](#) (en anglais), p. 32.

²¹ Commissaire adjointe aux droits fondamentaux chargée de la protection des droits des minorités nationales en Hongrie (Commissaire adjointe), Observation générale n° 2/2020 portant sur les questions liées à la loi relative aux droits des nationalités dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre du recensement de 2021 (texte complet en [hongrois](#) ; résumé en [anglais](#)). Voir également le Bulletin d'information de la Commissaire adjointe numéro [2022/3](#). [Note du Secrétariat : plusieurs documents institutionnels du Commissaire adjoint, cités dans le présent avis, étaient accessibles au public sur son site web à la date d'adoption du présent avis, le 15 octobre 2025].

²² [Questionnaire du recensement 2022](#) (voir la [version en anglais](#)).

²³ [Census 2022: final data presented by HCSO – Census 2022](#)

²⁴ Par exemple, sur les 142 551 personnes qui se sont identifiées comme allemandes, seules 28 473 ont déclaré l'allemand comme « langue maternelle », tandis que 66 491 l'ont indiqué comme « langue utilisée avec la famille et les proches ».

²⁵ Selon les autorités, cela implique que les données personnelles sont strictement confidentielles et utilisées exclusivement à des fins statistiques ou à des fins prévues par la législation applicable.

principalement les communautés défavorisées, ainsi que le faible niveau de maîtrise du numérique des générations plus âgées, souvent dépendantes de leurs enfants ou petits-enfants pour remplir le questionnaire, ont également été cités comme facteurs contribuant à l'omission des questions facultatives. Les autorités elles-mêmes ont reconnu que les données pouvaient ne pas être exactes, mais ont néanmoins insisté sur le fait que la répartition géographique et la densité de population des minorités constituaient néanmoins de bons indicateurs de l'ampleur des enjeux à traiter.

31. Prenant note du passage prévu à un recensement fondé sur les registres à partir de 2031, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel de maintenir la collecte de données ventilées selon l'appartenance ethnique, linguistique et religieuse. S'il salue les efforts déployés pour améliorer l'efficacité du recensement de 2022, conformément aux recommandations formulées dans le cinquième Avis²⁶, le Comité consultatif relève que les modifications méthodologiques liées à la saisie des données personnelles dans les formulaires ont suscité des inquiétudes parmi les minorités nationales quant au caractère complètement anonyme du recensement, que les autorités n'ont pas réussi à dissiper. Cela a pu avoir pour effet de décourager les personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer leur droit de libre identification. Le Comité consultatif considère que les autorités devraient examiner attentivement les règles régissant le recensement à la lumière des principes du consentement éclairé, de l'anonymat et de la transparence quant à la finalité du traitement des données²⁷, ainsi que de la confidentialité, comme le recommande également la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) dans ses Recommandations pour les recensements de 2020²⁸, compte tenu notamment du projet d'adoption d'une nouvelle méthodologie de recensement en 2031. Cela permettrait de traiter de manière appropriée les interprétations erronées et les utilisations abusives, réelles ou potentielles, des statistiques²⁹.

32. Les représentant·es de la communauté bunjevci ont par ailleurs fait valoir que leurs données avaient une nouvelle fois été regroupées avec celles des Croates, et ce, bien qu'ils aient explicitement mentionné « Bunjevci » dans la rubrique « Autre » et que, tel que les autorités en ont informé le Comité consultatif, 1 022 personnes se soient identifiées comme Bunjevci lors du recensement de 2022. Le nombre de personnes s'étant identifiées comme Bunjevci n'est pas disponible sur le site web de l'Office central de statistique, mais il peut être obtenu sur demande auprès de ce dernier.

33. Le Comité consultatif réaffirme qu'à son avis, il est indispensable de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des droits des minorités, pour aider ces dernières à préserver, affirmer et développer leur identité et pour tenir compte des besoins et des intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment pour ce qui est des spécificités liées au genre et à l'âge. Des données démographiques devraient être régulièrement collectées et être complétées par des informations recueillies dans le cadre d'études qualitatives et quantitatives indépendantes³⁰, à plus forte raison lorsque des inquiétudes ont été soulevées au sujet des résultats. Les résultats devraient par conséquent être analysés attentivement en concertation avec les représentant·es des minorités³¹.

34. Le Comité consultatif souligne également l'importance capitale des données issues du recensement, dans la mesure où la loi relative aux droits des minorités nationales conditionne l'exercice de divers droits des minorités, notamment le droit d'utiliser la langue minoritaire concernée et d'organiser des élections pour les instances autonomes des minorités nationales, à la proportion et au nombre de personnes appartenant à ces minorités nationales recensées. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend note de ses échanges avec plusieurs interlocuteur·rices sur le fait que l'absence de données précises sur les personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple les Roms, a un impact considérable sur la qualité de tout cadre stratégique relatif à l'accès aux droits des minorités, et que la disponibilité de telles données est essentielle pour permettre l'élaboration de politiques fondées sur des éléments factuels et l'évaluation des mesures adoptées. En conséquence, le Comité consultatif considère que les résultats complets du recensement devraient être analysés en étroite collaboration avec les représentant·es des minorités. Le bilan de cette analyse conjointe, associé à d'autres collectes de données ventilées, devrait servir de socle à l'élaboration des politiques relatives à l'accès aux droits des minorités. À cet égard, le Comité consultatif se félicite de l'étude approfondie

²⁶ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 45-54.

²⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), paragraphes 18 et 66.

²⁸ CEE-ONU (2015) Conférence des statisticiens européens, [Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2020](#), paragraphes 140-148.

²⁹ Voir Nations Unies, Commission de statistique (2021), [Principes fondamentaux de la statistique officielle](#) (E/RES/2013/21) et [Principes régissant les activités statistiques internationales](#), et voir CEE-ONU (2015), [Recommandations pour les recensements de la population et des habitations de 2020](#). Les bonnes pratiques incluent, entre autres, la mise en place de différents canaux de communication (services d'assistance, forum d'utilisateurs, réseaux sociaux, etc.) permettant de signaler les abus et de répondre aux demandes de clarification des utilisateurs.

³⁰ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n°3](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 19.

³¹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), paragraphe 18.

réalisée à la demande de l'instance autonome de la minorité nationale allemande sur les tendances démographiques au sein de cette minorité, fondée sur les résultats du recensement, en vue de mieux comprendre ses besoins spécifiques³². Le Comité consultatif considère qu'il serait pertinent de réaliser des études similaires pour d'autres minorités nationales

Recommandations

35. Le Comité consultatif demande aux autorités d'engager un dialogue avec les représentant-es des minorités nationales en amont du recensement de 2031 afin de définir la méthodologie la plus appropriée et de garantir que le futur recensement offre un espace sûr et fiable à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales.

36. Le Comité consultatif demande aux autorités de sensibiliser à la nécessité de disposer d'informations fiables pour l'élaboration de politiques et de collecter des données ventilées supplémentaires, en particulier dans les communes plus densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales.

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

37. Le cadre juridique de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination reste régi, entre autres, par la Loi fondamentale³³, la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (loi sur l'égalité de traitement)³⁴ et le Code civil³⁵. Comme le précisait le Comité consultatif dans ses avis précédents³⁶, la loi sur l'égalité de traitement interdit la discrimination fondée sur une liste de motifs non limitative, qui comprend l'origine nationale ou ethnique, l'appartenance ethnique, la langue et la religion, et elle n'a pas évolué depuis. Bien que la loi ne définisse pas explicitement la discrimination multiple ou intersectionnelle, le Comité consultatif relève que des cas, touchant principalement des femmes roms, ont été identifiés et sanctionnés³⁷.

38. Le cadre institutionnel de lutte contre la discrimination a considérablement évolué depuis la précédente période de suivi. L'Autorité pour l'égalité de traitement (AET), qui agissait depuis février 2005 en tant qu'organisme indépendant de promotion de l'égalité chargé de lutter contre la discrimination dans tous les domaines et pour tous les motifs, a cessé de fonctionner en tant qu'institution à part entière et a fusionné avec le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux, qui est considéré comme l'Institution nationale des droits humains (INDH) en Hongrie depuis le 1^{er} janvier 2021³⁸. En conséquence, la Direction générale pour l'égalité de traitement a été établie en tant qu'unité distincte³⁹, placée sous l'autorité du Commissaire aux droits fondamentaux (CDF) afin de remplir les missions prévues par la loi sur l'égalité de traitement. Le Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux combine désormais les fonctions de médiateur⁴⁰, d'INDH et d'organisme de promotion de l'égalité en Hongrie. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que ce changement institutionnel visait à garantir la protection des droits fondamentaux en regroupant les responsabilités au sein d'un cadre institutionnel unique. Ils ont vivement contesté les affirmations des interlocuteur-rices du Comité consultatif et des rapports externes⁴¹ selon lesquelles la fusion avait été inefficace, soutenant au contraire que le processus s'était déroulé « sans encombre ».

39. Plusieurs interlocuteur-rices ont indiqué au Comité consultatif que cette réforme avait été menée sans aucune consultation préalable – ni auprès des institutions concernées, ni auprès d'autres parties prenantes, ni auprès de la population – et qu'elle avait été adoptée dans le cadre d'une procédure

³² András Morauszki, Nombre et composition de la minorité allemande en Hongrie d'après les données du recensement de 2022, rapport synthétique 2025, disponible en hongrois à l'adresse : <https://ldu.hu/aktuelles/volkszahlung/analyse-der-daten-der-volkszaehlung-2022>.

³³ [Loi fondamentale de la Hongrie](#), article XV (en anglais).

³⁴ [Loi CXXV du 22 décembre 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances](#), article 8 (en anglais).

³⁵ [Loi V de 2013 relative au Code civil](#), section 2:43 (en anglais).

³⁶ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 37 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 55.

³⁷ Voir le rapport du Réseau européen d'experts en droit (EELN) (2024), [Country report non-discrimination – Hungary](#), pp. 20-21 et le rapport de l'EELN (2024), [Country report gender equality – Hungary](#), pp. 15-16.

³⁸ Pour plus d'informations sur le mandat, la structure et les compétences du Commissaire aux droits fondamentaux, voir le [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 42-45.

³⁹ Lors de la visite du Comité consultatif, la Direction générale pour l'égalité de traitement disposait d'un effectif presque équivalent à celui de la période précédant la fusion (neuf juristes chargé-es de traiter les plaintes). À la connaissance du Comité consultatif, aucun directeur ou directrice, ni directeur ou directrice adjoint-e n'avait encore été nommé-e pour diriger cette composante des travaux du Commissaire aux droits fondamentaux ; ces fonctions étaient assurées par le secrétaire général du Commissaire.

⁴⁰ Le ou la Commissaire est élu-e par le Parlement et est assisté-e de deux adjoint-es également élu-es : un-e Commissaire adjoint-e en charge de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie, et un-e Commissaire adjoint-e responsable des droits des générations futures. En 2020, la Commission indépendante chargée d'enquêter sur les plaintes contre la police a également été intégrée au mandat du Commissaire aux droits fondamentaux.

⁴¹ Informations recueillies au cours de la visite. Voir également le [sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 5.

parlementaire accélérée durant « l'état d'urgence » alors en vigueur⁴². Les modifications législatives adoptées dans le cadre de la fusion, ainsi que le processus lui-même, ont fait l'objet d'analyses approfondies et de recommandations de la part d'autres organismes internationaux, notamment le Commissaire aux droits humains du Conseil de l'Europe⁴³, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise)⁴⁴ et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁴⁵. Au cours de la même période, l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits humains (ci-après « la GANHRI ») a relevé pour la première fois, en juin 2021, que « [...] le CDF ne s'est pas engagé efficacement face à toutes les questions des droits humains et ne les a pas abordés publiquement, y compris celles liées aux groupes vulnérables, comme les minorités ethniques [...] »⁴⁶. Ce manque d'indépendance a valu au CDF d'être rétrogradé en mars 2022 du statut A au statut B en tant qu'institution nationale des droits humains⁴⁷.

40. Le Commissaire aux droits fondamentaux peut mener deux types de procédures qui sont différentes en termes de nature et de résultat. En vertu de la loi sur l'égalité de traitement, les plaintes sont examinées 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 Commissaire aux droits fondamentaux, 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 loi sur l'égalité de traitement ou de la loi relative au CDF). Le CDF n'engage une procédure en vertu de la loi sur l'égalité de traitement que lorsque le ou la requérant-e n'exprime pas de préférence ou demande l'ouverture d'une procédure en application des deux lois⁴⁸. Dans les affaires relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales, le CDF se fonde sur les recommandations de la Commissaire adjointe, dont le mandat est resté inchangé.

41. D'après les données du CDF, l'AET avait enregistré 994 plaintes en 2020. La Direction de l'égalité de traitement du CDF (qui a succédé à l'Autorité) a quant à elle traité 462 affaires en 2021, 463 en 2022, 490 en 2023 et 449 en 2024, y compris les affaires reportées des années précédentes, ce qui représente une baisse significative depuis la fusion. Les chiffres communiqués par les organisations de la société civile pour la même période sont légèrement différents : si le nombre de cas traités pour 2020 est identique (994), il chute respectivement à 351, 355 et 368 pour les années 2021 à 2023⁴⁹. Ces écarts peuvent s'expliquer en grande partie par des différences dans les méthodes de gestion des dossiers et les systèmes statistiques, qui rendent toute comparaison entre les périodes précédant et suivant la fusion de l'AET impossible, tel que l'ont également souligné les représentant-es du CDF. Plusieurs interlocuteurs ont porté à l'attention du Comité consultatif lors de sa visite qu'une base de données simple d'utilisation facilitant la ventilation des affaires (et de leurs issues) par caractéristique protégée conformément à la loi sur l'égalité de traitement, telle qu'elle était disponible avant la fusion, faisait à présent défaut⁵⁰. Cependant, le Comité consultatif a été informé par le CDF que la majorité des plaintes liées à l'égalité de traitement portaient sur le handicap, la maternité et la grossesse.

42. Pendant la période de suivi, la Commissaire adjointe a reçu en moyenne 400 plaintes par an déposées par des personnes appartenant à des minorités nationales et leurs organisations. La Commissaire adjointe a traité 391 plaintes en 2021, 315 en 2022 et 253 en 2024⁵¹. La grande majorité d'entre elles concernaient les Roms, tel que cela ressort dans différents articles du présent Avis. Par

⁴² Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 31 ; le rapport du Réseau européen d'experts en droit (EELN) (2024), [Country report non-discrimination – Hungary](#), p. 94 ; Hungarian Helsinki Committee and Hátter Society (2024), [The Last Piece of the Puzzle? Assessing the Performance of Hungary's National Human Rights Institution](#), pp. 20-21. Le Comité consultatif note que « l'état d'urgence » a été déclaré pour la première fois pendant la pandémie de Covid-19 (puis en raison de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine) et qu'il a été prolongé depuis lors. Cela permet au gouvernement hongrois d'adopter des décrets et de déroger aux lois en contournant les procédures parlementaires habituelles. Voir Bloomberg (4 novembre 2024), [Hungarian Parliament Votes to Extend Orbán's Rule by Decree for 6 Months - Bloomberg](#).

⁴³ Conseil de l'Europe (CdE), Commissaire aux droits humains (20 novembre 2020), [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](#).

⁴⁴ Conseil de l'Europe (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.

⁴⁵ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphes 1-7.

⁴⁶ Alliance mondiale des institutions nationales des droits humains (GANHRI), Rapport du Sous-comité d'accréditation [juin 2021](#), p. 13.

⁴⁷ [Tableau du statut d'accréditation de la GANHRI – Avril 2022](#)

⁴⁸ Rapport du Réseau européen d'experts en droit (EELN) (2024), [Country report non-discrimination – Hungary](#), p. 105.

⁴⁹ Voir également Hungarian Helsinki Committee and Hátter Society (2024), [The Last Piece of the Puzzle? Assessing the Performance of Hungary's National Human Rights Institution](#), pp. 25-26; Minority Rights Group (2022), [Jelentés: Az egyenlőségbe vetett bizalom megerősítése: A romák igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek fejlesztése Magyarországon és Szerbiában](#) (Renforcer la confiance dans l'égalité : améliorer l'accès à la justice pour les Roms en Hongrie et en Serbie), pp. 17-19.

⁵⁰ Voir également la communication adressée par le Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie au Comité consultatif le 28 octobre 2024.

⁵¹ Bulletin d'information de la Commissaire adjointe numéros [2021/4](#), [2023/1](#) et [2024/4](#).

exemple, en 2023, sur les 325 plaintes et affaires *ex officio* (procédures initiées par la Commissaire adjointe) traitées, 224 concernaient des Roms, 12 des Allemands, huit des Ukrainiens, cinq des Croates, trois des Serbes, deux des Roumains, deux des Slovènes, deux des Ruthènes, deux des Polonais, deux des Bulgares, une des Grecs et une des Arméniens, tandis que 58 plaintes concernaient plusieurs ou l'ensemble des 13 minorités nationales⁵². Ces affaires portaient sur différents domaines, notamment l'éducation, le logement, les discours et crimes de haine, ainsi que les droits des instances autonomes des minorités nationales. Les interlocuteur-rices du Comité consultatif se sont déclaré-es satisfait-es du dialogue fiable et constructif entretenu avec le Bureau de la Commissaire adjointe et ont salué les efforts réels que celui-ci a déployés pour protéger et promouvoir leurs droits.

43. La Commissaire adjointe a continué d'employer une démarche proactive en proposant des mesures concrètes pour remédier à certains problèmes systémiques à l'aide de différents instruments opérationnels, notamment ses « observations générales », sur des questions telles que l'autonomie culturelle (voir les articles 5 et 9), l'intégration de l'histoire des Roms dans les programmes scolaires et les supports pédagogiques (voir l'article 12), la ségrégation scolaire des enfants roms (voir l'article 12) et les enquêtes sur les infractions motivées par la haine (voir l'article 6)⁵³, ce que le Comité consultatif salue. Toutefois, le Comité consultatif est conscient que les ressources financières et humaines dont dispose la Commissaire adjointe, dont le budget est inscrit au budget général du CDF, sont limitées et que seuls neuf membres du personnel travaillent actuellement sur les affaires liées aux droits des minorités. La disponibilité restreinte des ressources affecte particulièrement la capacité de la Commissaire adjointe à effectuer des visites sur le terrain, pourtant essentielles à l'identification des problèmes systémiques auxquels sont confrontées les personnes appartenant à des minorités nationales.

44. Le Comité consultatif rappelle que l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à une minorité nationale requiert un cadre opérationnel de lutte contre la discrimination comprenant des institutions dotées des compétences nécessaires pour aider efficacement les victimes dans un recours en justice. Le Comité consultatif s'inquiète du système actuel à deux niveaux de recours proposé aux victimes de discrimination, ainsi que des procédures de répartition des affaires entre la Direction de l'égalité de traitement et la Commissaire adjointe, qui sont jugées complexes et opaques pour le grand public⁵⁴. Il est notamment préoccupé par l'absence d'une base de données jurisprudentielle commune, accessible à la fois à la Direction de l'égalité de traitement et à la Commissaire adjointe, qui permettrait de faciliter le traitement et l'examen coordonné des affaires dans le cadre de ces mécanismes parallèles. Le Comité consultatif estime que ce système compromet les efforts mis en œuvre par le passé pour offrir le même niveau de protection aux victimes de discrimination. En outre, lors de ses échanges avec les représentant-es des minorités, le Comité consultatif a constaté que ceux-ci avaient une compréhension limitée du pouvoir discrétionnaire dont disposent les victimes pour choisir la voie de recours (qu'il s'agisse de la procédure prévue par la loi sur l'égalité de traitement ou de celle régie par la loi relative au Commissaire aux droits fondamentaux) ainsi que des modalités qui y sont associées. Ce manque de sensibilisation ne contribue pas à l'établissement de conditions équitables, comme en atteste la diminution du nombre d'affaires traitées par la Direction de l'égalité de traitement depuis la fusion.

45. Le Comité consultatif rappelle que les organismes de promotion de l'égalité doivent être dotés des ressources humaines et financières suffisantes pour leur permettre d'exercer pleinement leurs fonctions et compétences de manière proactive et efficace et d'avoir un impact tangible⁵⁵. Les activités régionales de sensibilisation menées par les organismes de promotion de l'égalité pour assurer une meilleure visibilité et une présence régulière auprès des communautés exposées à la discrimination et à l'intolérance dans l'ensemble du pays sont particulièrement importantes. Le Comité consultatif souligne en outre l'importance particulière de la sensibilisation des personnes appartenant aux minorités en général – et des minorités les plus exposées à la discrimination telles que les Roms – aux recours juridiques existants pour les personnes victimes de discrimination. À cet égard, si le Comité consultatif salue l'ouverture de six bureaux régionaux du CDF en 2022⁵⁶, il regrette qu'aucune campagne

⁵² Commissaire adjointe, [Fiche d'information](#) (2023). Les Roms représentaient près de 69 % des cas en 2023. Voir [Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux de Hongrie et de ses adjoints, 2023](#), p. 30.

⁵³ Disponible dans [Reports and General Comments - NJBH-EN - AJBH](#).

⁵⁴ Voir les considérations similaires qui ressortent des entretiens avec le personnel de la Direction générale pour l'égalité de traitement, dans Hungarian Helsinki Committee and Hátter Society (2024), [The Last Piece of the Puzzle? Assessing the Performance of Hungary's National Human Rights Institution](#), p. 28.

⁵⁵ Voir la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2017), [Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI](#) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, paragraphes 12 et 28.

⁵⁶ À Győr, Szeged, Debrecen, Székesfehérvár, Miskolc et Pécs. D'après les informations fournies par le Commissaire aux droits fondamentaux, parmi les affaires portées devant les bureaux régionaux, 151 en 2022 et 143 en 2023 ont été enregistrées comme

d'information n'ait encore été organisée à l'intention du grand public pour expliquer les changements apportés au cadre institutionnel de lutte contre la discrimination et ce que cela implique dans la pratique. De telles mesures de sensibilisation, qui devraient inclure la mise à disposition de services en ligne facilement accessibles, sont indispensables pour rendre le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination plus accessible aux personnes appartenant à des minorités, en particulier celles en situation de vulnérabilité, qui hésitent à saisir ces organismes ou qui nécessitent une assistance juridique pour faire valoir leurs droits. Le Comité consultatif estime que ces efforts pourraient également contribuer à atténuer la méfiance qui s'est installée chez certains groupes de la population, notamment chez les personnes appartenant à des minorités nationales et les organisations de la société civile, à l'égard des changements récents et amenuiser le sentiment que cette réorganisation du cadre institutionnel a considérablement réduit le niveau de protection contre la discrimination en Hongrie⁵⁷.

Recommandations

46. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts de sensibilisation aux voies de recours et aux structures d'assistance disponibles en cas d'acte discriminatoire, en particulier auprès des personnes appartenant aux minorités nationales les plus exposées à la discrimination. La promotion des voies de recours disponibles, notamment par la mise à disposition d'une base de données jurisprudentielle complète accessible au public, la diffusion de notes d'orientation sur la procédure et la sensibilisation, devrait être assurée pour l'ensemble du public et des personnes qui souhaitent saisir ces instances, y compris dans les langues minoritaires.

47. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à doter la Commissaire adjointe aux droits fondamentaux chargée de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie et la Direction générale pour l'égalité de traitement de ressources financières et humaines suffisantes pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leur mandat. Des canaux de communication efficaces devraient être instaurés entre ces deux instances afin d'assurer un traitement optimal des cas de discrimination.

Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)

48. Les autorités hongroises ont continué à déployer des efforts considérables pour améliorer l'égalité effective et l'inclusion des Roms à travers la mise en œuvre de stratégies nationales d'inclusion sociale. Le Comité consultatif note que, dans les politiques hongroises, l'inclusion sociale est définie de manière large et vise principalement la réduction de la pauvreté. La stratégie nationale d'inclusion sociale n'est donc pas spécifiquement dédiée aux Roms, mais met en lumière leur situation tout en tenant compte d'autres groupes en situation de pauvreté. D'après les données publiées par l'Office central hongrois de statistique, en 2023, la proportion de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale parmi la population rom était de 58,3 %, contre 19,1 % parmi la population non rom⁵⁸. En 2021, ces chiffres étaient respectivement de 66,6 % et 17,1 %⁵⁹.

49. L'évaluation de la Stratégie nationale d'inclusion sociale pour la période 2014-2020 a été réalisée en 2021⁶⁰. Bien que le rapport relève des progrès au niveau des principaux indicateurs de la stratégie (pauvreté monétaire, privation matérielle et faible intensité de travail), il émet néanmoins des réserves quant à l'atteinte des objectifs d'inclusion sociale, notamment dans des domaines essentiels comme l'éducation et le logement. Des lacunes en matière d'implication au niveau local et de mécanismes de suivi, lesquels ne comportaient pas d'indicateurs de résultats clairement définis, ont également été relevées. Le Comité consultatif note qu'en 2019, le ministère de l'Intérieur est devenu l'autorité nationale chargée de l'inclusion sociale des Roms et que les 12 autres minorités sont restées sous la responsabilité du cabinet du Premier ministre (après avoir été un temps sous la tutelle du ministère des Ressources humaines, aujourd'hui dissout). Plusieurs interlocuteur-rices roms ont laissé entendre que cette décision n'avait pas fait l'objet de discussions avec les représentant-es de la communauté et que ses conséquences n'avaient pas été évaluées correctement. Selon ces représentant-es, ce transfert

relevant de la procédure prévue par la loi sur l'égalité de traitement. Cependant, plusieurs interlocuteur-rices ont indiqué au Comité consultatif, lors de sa visite, que la suppression du réseau de consultant-es de l'Autorité pour l'égalité de traitement, actif dans 19 comtés à travers le pays, a affecté l'efficacité de l'accompagnement et de l'assistance apportés aux victimes de discrimination.

⁵⁷ Réseau européen d'experts en droit (EELN) (13 octobre 2021), [Flash report - The Sub-Committee on Accreditation of the Global Alliance of National Human Rights Institutions recommends that Hungary's Ombudsman be downgraded to B status due to lack of functional independence](#).

⁵⁸ Office central de statistique de Hongrie (KSH) [5.1.1.2. People at risk of poverty or social exclusion by sex, age, educational attainment level, income quintile, most frequent activity status, household type \(EU2030 target\)](#).

⁵⁹ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 58.

⁶⁰ Kopint-Tárki Institute for Economic Research (2020), [Evaluation of the implementation of the Hungarian National Social Inclusion Strategy](#) (Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale - Résumé en anglais). Ce rapport a été transmis à l'ancien ministère de l'Innovation et de la Technologie, qui était chargé de superviser la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale après son élaboration.

de responsabilité a été largement perçu par les membres de la communauté comme une manière d'aborder la question rom sous l'angle de la « sécurité » plutôt que sous celui de « l'égalité, de la diversité et de l'inclusion ». Le Comité consultatif rappelle que la prise en compte de l'égalité dans la mise en œuvre des mesures stratégiques est indispensable pour garantir l'exercice des droits fondamentaux des Roms (voir l'article 6).

50. La dernière édition de la Stratégie nationale d'inclusion sociale, qui couvre la période 2021-2030⁶¹, ainsi que le premier plan d'action pour sa mise en œuvre (2021-2024), ont été adoptés en août 2021⁶². Cette nouvelle stratégie est axée sur les neuf domaines d'intervention précédemment identifiés, parmi lesquels figurent l'éducation, l'emploi, les soins de santé, le logement, l'identité rom et le renforcement communautaire⁶³. L'objectif principal reste de faire reculer la pauvreté et de réduire l'écart entre les populations rom et non rom s'agissant des principaux indicateurs de pauvreté et de mobilité sociale⁶⁴. Le document intègre également les sous-stratégies nationales essentielles à l'inclusion sociale, telles que la stratégie « Une vie meilleure pour les enfants ! »⁶⁵ et le programme « Rattrapage de quartiers (FETE) »⁶⁶ (voir article 15), qui couvre les 300 quartiers les plus défavorisés du pays. Ce programme vise à soutenir l'inclusion sociale des personnes vivant dans ces quartiers et constitue un domaine d'action prioritaire. Une attention particulière est accordée aux interventions au niveau régional et municipal. Le Comité consultatif note avec satisfaction l'importance accordée aux enfants et aux jeunes roms, à la santé mentale et au changement climatique dans ces stratégies.

51. Selon le rapport de suivi de la société civile sur la qualité de la « Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030) »⁶⁷, près de 150 organisations ont participé aux consultations initiales, et une quarantaine d'entre elles ont donné leur avis sur le projet. Bien que le Point de contact national pour les questions relatives aux Roms⁶⁸ ait affirmé que bon nombre des suggestions formulées avaient été prises en compte, plusieurs organisations roms ont exprimé des réserves quant à la diversité des avis exprimés⁶⁹ et à la représentativité des personnes consultées, et ce, malgré la participation de la Plateforme rom, du Conseil de coordination rom et de l'instance autonome nationale⁷⁰. En outre, la période de consultation aurait été extrêmement courte⁷¹ et les lignes directrices n'auraient pas été suffisamment claires, ce qui aurait rendu difficile toute contribution véritable et amené de nombreux interlocuteur·rices roms à estimer que l'ensemble du processus n'était pas réellement participatif. Il est impératif de renforcer la transparence et le caractère inclusif de la coopération avec toutes les parties prenantes concernées afin de garantir la participation des Roms la plus large possible.

52. La dernière édition de la Stratégie nationale d'inclusion sociale a été critiquée pour son caractère fragmenté et l'absence d'approche systématique et horizontale, de calendriers précis et d'indicateurs de mesure des progrès réalisés⁷². Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par le fait que la plupart des mesures ne précisent pas les sources de financement, ce qui complique l'évaluation des

⁶¹ [Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030](#) (disponible en hongrois uniquement). Ce document s'appuie sur le Cadre de l'UE relatif aux stratégies nationales d'intégration des Roms.

⁶² [1619/2021. \(IX. 3.\) Korm. határozat - Nemzeti Jogszabálytár](#) (disponible en hongrois uniquement). Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'aucune évaluation du premier plan d'action n'avait encore été réalisée.

⁶³ Les domaines d'intervention couvrent notamment : la naissance et la petite enfance ; 2. l'éducation publique, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur — de la crèche à l'université ; 3. les questions ayant trait à la jeunesse, la parentalité, la constitution d'une famille et les modes de vie ; 4. l'emploi, le travail, la formation des adultes et l'économie sociale ; 5. les inégalités territoriales et le développement urbain — y compris la question du logement, de la précarité énergétique, ainsi que la sensibilisation et la protection environnementales ; 6. la santé physique et mentale, ainsi que les soins de santé ; 7. L'identité rom, le renforcement communautaire, la sensibilisation et la défense des droits ; 8. le cadre institutionnel et les partenariats nationaux et transcarpatiques ; 9. le suivi et l'évaluation de la Stratégie.

⁶⁴ [Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030](#), pp. 5-6. Le principal indicateur de la Stratégie nationale d'inclusion sociale 2030 est le taux de privation matérielle et sociale. La stratégie vise à réduire ce taux de 10 % d'ici 2030 parmi les ménages avec enfants, et plus particulièrement au sein des familles roms.

⁶⁵ [Stratégie nationale 2007-2032_« Une vie meilleure pour les enfants ! »](#) (disponible en hongrois uniquement).

⁶⁶ Programme [Felzárkózó települések](#). Projet phare des autorités hongroises, le programme FETE cible les 300 quartiers les plus défavorisés du pays, identifiés sur la base d'indicateurs de pauvreté, et bénéficie à 298 000 personnes, principalement des familles roms.

⁶⁷ Voir [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#)

⁶⁸ Le Secrétariat d'Etat adjoint à l'inclusion sociale du ministère de l'Intérieur est le point de contact national pour les Roms.

⁶⁹ Rácz Béla (17 décembre 2024), [Beszélhetünk itt roma egyenjogúságról?](#) (Peut-on parler ici d'égalité des droits pour les Roms ?)

⁷⁰ Plusieurs interlocuteur·rices roms ont signalé au Comité consultatif que les éventuels intérêts politiques de l'instance autonome nationale ainsi que de certaines instances autonomes locales de la minorité rom soulevaient des interrogations quant au caractère inclusif de ces instances et à leur engagement réel en faveur de l'amélioration des conditions de vie et de l'autonomisation des communautés roms. Voir également Roma Civil Monitor (2022), [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 15.

⁷¹ Le ministère de l'Intérieur a lancé la consultation sur la stratégie le 7 décembre 2020, en fixant la date limite de contribution au 5 janvier 2021, soit en pleine période de fêtes. Voir [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 12.

⁷² Voir également le [sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 73.

fonds disponibles pour les initiatives d'inclusion des Roms. La majeure partie du budget alloué soutient principalement des activités liées à des projets, souvent à travers des appels d'offres, dont l'attribution ne reflète pas toujours la diversité des organisations de la société civile⁷³. Selon les interlocuteur·rices, comme dans les éditions précédentes de la Stratégie d'inclusion sociale, cette approche axée sur les projets ne garantit pas la viabilité à long terme et se traduit par des actions d'inclusion sociale fragmentées et inefficaces⁷⁴. Ces questions doivent être traitées dans le deuxième plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale, dont la finalisation est prévue pour 2025.

53. En ce qui concerne le principe de l'égalité pleine et effective, le Comité consultatif regrette de constater que les Roms continuent de se heurter à une discrimination persistante dans presque tous les domaines de la vie. Comme le reconnaissent également les autorités, les Roms demeurent les « plus pauvres parmi les pauvres » au sein de la société⁷⁵, confrontés à la stigmatisation et à de nombreux obstacles socio-économiques qui limitent considérablement leur accès aux droits (voir l'article 15). Selon l'Eurobaromètre 2023, les Roms sont le groupe qui affiche le taux le plus élevé de discrimination perçue, atteignant 74 %⁷⁶. Les cas de discrimination dans l'emploi ont doublé ces dernières années, passant de 13 % en 2016 à 26 % en 2021⁷⁷. Une discrimination importante est observée dans le domaine de l'éducation, et la ségrégation demeure un sujet de préoccupation majeure (voir l'article 12). À cet égard, le Comité consultatif déplore que, bien que la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale reconnaisse que l'antitsiganisme contribue à l'exclusion et à la ségrégation des Roms, la lutte contre l'antitsiganisme n'y soit pas définie comme un objectif politique⁷⁸.

54. Le Comité consultatif affirme une fois encore que l'égalité pleine et effective requiert des États parties à la Convention-cadre des mesures spéciales de résorption des écarts structurels entre les personnes appartenant aux minorités et la majorité dans tous les domaines. Ces mesures doivent être élaborées et mises en œuvre en étroite concertation avec les personnes concernées en tenant dûment compte, lors de leur conception, de la situation particulière de ces personnes⁷⁹.

55. En dépit du manque général de données ventilées sur l'égalité à l'échelle nationale, et alors que les autorités se sont en outre fermement opposées à leur collecte pendant la visite, le Comité consultatif note que l'Office central hongrois de statistique inclut une question sur l'identité rom dans les grandes enquêtes auprès des ménages (par exemple l'enquête EU-SILC sur le revenu et les conditions de vie, et l'enquête sur la population active), ce qui permet de distinguer les principaux indicateurs sociaux selon le statut rom ou non rom⁸⁰. De même, l'identification par des tiers (IPT) est parfois utilisée pour recueillir certaines données administratives, notamment dans les établissements scolaires pour identifier les élèves roms⁸¹ afin de lutter contre la ségrégation (voir article 12). Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne la nécessité de collecter régulièrement des données fiables et ventilées en matière d'égalité, notamment selon des aspects intersectionnels tels que le genre et l'âge, afin d'assurer une base solide à des politiques ciblées et orientées vers les résultats. Ces données pertinentes peuvent être recueillies dans le cadre d'études menées par des personnes appartenant aux minorités nationales roms et autres, ou en coopération avec ces personnes, et devraient satisfaire aux normes relatives aux droits humains et à la protection des données, notamment aux principes de consentement éclairé, d'anonymisation et d'information sur les finalités du traitement⁸². Cela est d'autant plus important que le Comité consultatif constate également la persistance de problèmes dans les domaines de l'emploi, des soins de santé et du logement, ainsi que dans les programmes ciblant la situation socio-économique spécifique des Roms (voir l'article 15).

⁷³ Roma Civil Monitor (2022), [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 40.

⁷⁴ Kopint-Tárki Institute for Economic Research (2020), [Evaluation of the implementation of the Hungarian National Social Inclusion Strategy](#) (Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'inclusion sociale - Résumé en anglais), p. 7.

⁷⁵ Si le recensement de 2022 dénombre 209 909 Roms, certaines études estiment que ce chiffre est bien plus élevé et que la population rom avoisinerait en réalité les 876 000 personnes. Voir Roma Civil Monitor (2022), [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 8.

⁷⁶ Union européenne, Eurobaromètre spécial 535, [Hongrie](#) (13 avril - 28 avril 2023) (en anglais).

⁷⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, FRA (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 46.

⁷⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 48 ; Commission européenne (2023), [document de travail des services de la Commission, qui accompagne le Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, {COM\(2023\) 7 final}](#), p. 81.

⁷⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), paragraphe 65.

⁸⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 83 ; Commission européenne (2023), [document de travail des services de la Commission, qui accompagne le Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, {COM\(2023\) 7 final}](#), p. 87.

⁸¹ Pour plus de détails, voir Vera Messing et András L. Pap (2024). Cacophony in conceptualizing and operationalizing ethnicity: the case of Roma in Hungary, *Ethnic and Racial Studies*, 47(9), pp. 1920-1940; Lilla Farkas (2017), [Analysis and Comparative Review of Equality Data Collection Practices in the European Union: Data Collection in the Field of Ethnicity](#), p. 35.

⁸² [Commentaire thématique du Comité consultatif n°4](#) (2016), paragraphes 18 et 66.

Recommandations

56. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à la mise en œuvre effective de la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale à tous les niveaux et à renforcer les politiques relatives aux Roms au-delà du seul cadre de la réduction de la pauvreté, au moyen d'une coopération étroite et d'une coordination accrue entre toutes les parties prenantes, y compris les différent-es représentant-es des Roms, en particulier au niveau local. Elles devraient également procéder à une évaluation annuelle ou biennale des effets de la stratégie afin d'identifier les lacunes dans sa mise en œuvre au niveau local.

57. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à collecter des données en matière d'égalité des personnes issues de la minorité rom, en particulier dans les domaines de l'éducation, du logement, de l'emploi et des soins de santé, dans le respect des normes européennes en matière de protection des données, afin de suivre les progrès dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale aux échelons national, régional et local.

Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5)

58. La Loi fondamentale de la Hongrie⁸³ garantit aux minorités nationales le droit de préserver et de développer leur culture. Ce droit est renforcé par la loi relative aux droits des nationalités, qui souligne l'importance de « l'autonomie culturelle, entendue comme le fonctionnement indépendant des institutions des nationalités au moyen de l'autogouvernance »⁸⁴. Le rapport étatique présente des informations détaillées sur les différents domaines d'activité qui existent pour préserver et promouvoir les cultures des minorités nationales⁸⁵. Il s'agit notamment des musées et des maisons des traditions, des services de bibliothèque, ainsi que des publications numériques, des événements culturels sur les minorités nationales et des « théâtres des nationalités ».

59. Le Comité consultatif se félicite de la poursuite des efforts déployés par les autorités pour maintenir le niveau de financement des activités culturelles, conformément à la recommandation formulée dans son cinquième Avis⁸⁶, et salue notamment l'augmentation substantielle du budget alloué aux instances autonomes des minorités nationales. Ces instances jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des activités culturelles des minorités et assure en outre la gestion de plusieurs institutions culturelles⁸⁷, dont sept « institutions des nationalités »⁸⁸ et 70 autres organisations liées à la culture⁸⁹. Selon les informations fournies par les autorités, le budget global alloué aux minorités nationales est passé à 23 milliards de forins (HUF) en 2024, soit six fois plus qu'en 2011 (3,5 milliards HUF)⁹⁰. Une particularité bien établie du système hongrois de financement de la culture réside dans la contribution du budget central aux « tâches culturelles » des collectivités locales⁹¹. En outre, les instances autonomes des minorités nationales au niveau local (municipal ou régional) reçoivent également un financement « fondé sur les tâches », venant compléter le soutien « opérationnel » dont elles disposent

⁸³ [Loi fondamentale de la Hongrie](#), article XXIX (1).

⁸⁴ [Loi relative aux droits des nationalités](#), articles 2.3) et 17.b).

⁸⁵ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 60-82.

⁸⁶ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 72.

⁸⁷ Comme il l'a souligné dans ses avis précédents, le Comité consultatif rappelle que la législation hongroise prévoit un financement pour que les instances autonomes des minorités nationales puissent soutenir leurs propres institutions éducatives et culturelles. Il convient néanmoins de noter que la proportion d'institutions varie selon les minorités nationales, et qu'il est particulièrement frappant que les Roms, qui représentent la plus importante minorité nationale du pays, n'en comptent que très peu. Pour un examen du rôle des instances autonomes des minorités dans la préservation de l'autonomie culturelle et de l'influence de ces institutions sur les droits linguistiques, culturels et éducatifs, voir Balázs Dobos (2023), "Cultural Autonomy, Safe Haven or Window-Dressing? Institutions Maintained by Minority Self-Governments in Hungary", dans David J. Smith *et al.* (dir.), *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights through Non-Territorial Autonomy*, pp. 155-170.

⁸⁸ Loi relative aux musées, aux bibliothèques publiques et à la culture publique, article 37/A 8). Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 61.

⁸⁹ Aux termes de la loi sur le budget central, les instances autonomes des minorités nationales ont également droit à des subventions pour le fonctionnement de leurs institutions, créées pour l'exécution de leurs tâches publiques, telles que définies aux articles 117 à 119 et 121 à 122 de la loi relative aux droits des nationalités. Dans ce cadre, les subventions couvrent les frais de fonctionnement des institutions créées notamment pour mettre en œuvre des activités liées à l'autonomie culturelle et pour préserver et transmettre les traditions et la culture communautaire dans la « langue maternelle ». Cela représentait 2,864 milliards HUF (7,151 millions d'euros) en 2021 et 2022, et 3,771 milliards HUF (9,416 millions d'euros) en 2023. Voir le [huitième rapport périodique de la Hongrie](#) au Comité d'experts de la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires (en anglais), (COMEX)(2024), p. 130. Le taux de change au 25 juin 2025 était de 1 € = 401,18 HUF (Banque centrale européenne).

⁹⁰ Environ 57,5 millions d'euros en 2024 (contre 9,5 millions d'euros en 2011). Cela inclut le financement des instances autonomes et des infrastructures des minorités nationales.

⁹¹ Cela est prévu dans le budget central sous un poste distinct (Aide aux instances locales). En 2021, le montant s'élevait à 35 milliards HUF (8,739 millions d'euros), tandis qu'en 2022, 35,3 milliards HUF (8,814 millions d'euros) ont été alloués. Au-delà du financement de projets, notamment d'institutions culturelles, chaque instance locale reçoit une aide normative générale dédiée à la culture. Selon les interlocuteur-ices du Comité consultatif, la plupart des municipalités consacrent à la culture des budgets supérieurs à la redistribution centrale par habitant, dont l'effet demeure symbolique. Voir le *Compendium des politiques et des tendances culturelles (2021)*, Profil de pays : Hongrie, p. 27.

habituellement⁹². Des appels à propositions peuvent également être lancés pour des projets ponctuels destinés aux organisations de la société civile.

60. Au cours de la visite du Comité consultatif, la plupart des interlocuteur·rices⁹³ se sont déclaré·es satisfait·es du financement accordé à la promotion des cultures des minorités nationales. Lors d'un échange, les représentant·es des instances autonomes des minorités locales de Pécs ont notamment souligné l'importance du modèle de financement fondé sur les tâches pour garantir la diversité et la pérennité de leurs activités culturelles, qui semblent principalement axées sur des aspects folkloriques tels que la musique traditionnelle, la danse et la gastronomie. Le Comité consultatif est conscient que ces activités donnent rarement lieu à des interactions entre les différentes minorités nationales. Il prend donc note avec satisfaction des initiatives visant à renforcer la sensibilisation interculturelle au sein des communautés, telles que le « Festival gastronomique des minorités nationales », lancé en 2021 par le Secrétariat d'État aux Affaires religieuses et aux Minorités nationales, ou encore des initiatives menées au niveau local, comme le Prix de la communauté rom de la ville de Pécs (Prix János Bogdán)⁹⁴, instauré en 2023. En dépit d'un environnement globalement favorable aux activités culturelles, nombreux·ses sont les interlocuteur·rices qui ont exprimé leurs inquiétudes quant à la préservation de leurs langues, déjà en déclin, ainsi qu'au très faible intérêt que leur portent les jeunes générations (voir l'article 14).

61. Les autorités ont informé le Comité consultatif que des actions ont été entreprises pour promouvoir la culture rom, conformément à la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale. Par exemple, l'Université de Pécs accueille chaque année plusieurs stagiaires afin de les sensibiliser à la culture rom. Un appel à propositions visant à soutenir les programmes culturels roms est par ailleurs lancé chaque année. Celui-ci était doté d'un budget de 280,6 millions HUF (702 000 EUR) en 2024. L'Institut hongrois de la culture a également mené divers projets visant à préserver la culture rom⁹⁵. Toutefois, les interlocuteur·rices roms ont exprimé leur inquiétude quant à l'insuffisance des subventions allouées (environ 2,5 millions d'euros), car ils considèrent qu'elles ne sont pas proportionnées à la taille et aux besoins de leur population. Les interlocuteur·rices roms ont également mis en avant les difficultés associées au financement local fondé sur les tâches, la participation très limitée des Roms à l'élaboration de mesures liées à la langue (voir l'article 14), ainsi que l'absence d'un musée national rom (ou d'autres institutions consacrées à cette minorité) dans le pays.

62. Le Comité consultatif note que les musées et les maisons des traditions demeurent des espaces essentiels pour la mise en valeur des cultures minoritaires en Hongrie. Si la plupart des représentant·es des personnes appartenant aux minorités nationales ont salué la possibilité de maintenir ces institutions, certain·es ont néanmoins souligné l'insuffisance des financements ainsi que l'absence des 13 langues minoritaires nationales dans la majeure partie des musées, notamment l'absence d'audioguides dans ces langues. D'après le rapport étatique, depuis 2022, le Musée ethnographique hongrois en plein air a élargi son espace d'exposition consacré aux artefacts des minorités nationales⁹⁶. De plus, il a numérisé ses collections, permettant ainsi d'effectuer des recherches par minorité nationale. D'autres villages-musées ethnographiques en plein air valorisent également le patrimoine culturel des minorités nationales, comme le village-musée en plein air de Sóstó, rattaché au musée *Jósa András* de Nyíregyháza, qui présente notamment des bâtiments roms.

63. Reconnaisant l'importance des musées, la Commissaire adjointe a lancé en 2023 une enquête sur leur rôle dans la promotion des droits culturels des minorités nationales. Une enquête, incluant des visites sur site, a ainsi été menée auprès de 111 musées à l'échelle nationale sur une période de deux ans⁹⁷. Les principales conclusions ont notamment mis en évidence le manque d'expertise du personnel

⁹² Le soutien opérationnel aux instances autonomes municipales et régionales s'élevait à 958 millions HUF (2,3 millions d'euros) en 2020, et à 982 millions HUF (2,4 millions d'euros) en 2021 et en 2022. Les subventions « fondées sur les tâches », quant à elles, s'élevaient à 1,187 milliard HUF (2,96 millions d'euros) pour 2021, 2022 et 2023. Voir le [huitième rapport périodique de la Hongrie](#) au Comité d'experts de la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires (COMEX, rapport en anglais) (2024), p. 131 et le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 203.

⁹³ Par exemple, l'instance autonome de la minorité nationale allemande a indiqué avoir bénéficié en 2024 d'un financement substantiel (environ 35 millions d'euros), destiné notamment à ses activités culturelles et linguistiques.

⁹⁴ Ce prix récompense des personnes et des communautés, roms et non roms, pour leurs actions contre l'exclusion sociale, la discrimination et le racisme à Pécs, ainsi que pour leur contribution exemplaire à l'amélioration des conditions de vie de la communauté rom.

⁹⁵ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 92 et 142. L'Institut hongrois pour la culture a également piloté, entre 2019 et 2020, un programme d'inclusion des Roms, portant sur la mise en œuvre de 35 projets dans 80 municipalités et visant à renforcer le développement communautaire à travers la préservation du patrimoine et la mise en valeur des ressources culturelles.

⁹⁶ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 60.

⁹⁷ [A muzeális intézmények szerepe és lehetőségei a hazai nemzetiségi közösségek kulturális jogainak érvényesítésében](#) (Le rôle et les possibilités institutionnelles des musées dans la mise en œuvre des droits culturels des minorités nationales et ethniques) (2024). Voir également le Bulletin d'information de la Commissaire adjointe numéro [2024/4](#) (en anglais).

dans les langues minoritaires, des difficultés à documenter et valoriser le patrimoine culturel des minorités, un financement insuffisant ainsi que les effets de la participation limitée de la communauté⁹⁸.

64. Le Comité consultatif réaffirme que la création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de préserver et de développer leurs cultures et leurs langues et d'affirmer leurs identités respectives est jugée essentielle pour une société intégrée⁹⁹. Il importe également de veiller à ce que les institutions culturelles générales établies dans ces régions, qui ne sont pas consacrées à la minorité nationale en question (musées, centres médiatiques et culturels, cinémas), intègrent plus régulièrement les cultures des minorités nationales présentes localement dans leurs travaux (collections des musées, par exemple) et utilisent les langues minoritaires concernées (sur les sites internet, dans les textes explicatifs et les audioguides des musées, par exemple).

65. Reconnaissant les initiatives prises par les autorités pour protéger et promouvoir la culture des personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses, le Comité consultatif juge toutefois nécessaire de porter une plus grande attention à leurs besoins et à leurs intérêts. À cet égard, il rappelle le préambule de la Convention-cadre, qui énonce qu'« une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité ». Il souligne que « [c]ela exige souvent des autorités qu'elles prennent des mesures ciblées pour revitaliser des éléments essentiels de la culture d'une minorité, sans lesquels l'expression de certains aspects de cette identité serait impossible »¹⁰⁰. Le Comité consultatif souligne également l'importance de la revitalisation et du soutien actif à la protection et au développement des cultures et des langues des minorités nationales numériquement moins nombreuses, afin de garantir que les personnes appartenant à ces minorités soient en mesure de préserver et de développer leur identité culturelle. Les minorités numériquement peu nombreuses ou dispersées peuvent en effet être davantage tributaires du soutien gouvernemental que les minorités numériquement plus importantes et bien représentées¹⁰¹.

66. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités et la mise en place de programmes de soutien pour promouvoir et préserver les cultures des minorités nationales. Toutefois, il souligne le rôle déterminant des communautés minoritaires locales dans le développement des activités culturelles, en particulier celles en lien avec les musées et les maisons des traditions. Une telle participation peut mener à des programmes et des expositions plus actuels et mieux adaptés, tout en contribuant à combler le fossé entre les générations et à favoriser la transmission culturelle. Par ailleurs, le fait d'intégrer les cultures des minorités nationales au-delà de leur seul aspect folklorique enrichit la compréhension interculturelle de l'ensemble de la population et met plus clairement en lumière leur contribution à l'histoire et à la société hongroises. Le Comité consultatif estime ainsi qu'une meilleure intégration des cultures des minorités nationales au sein des principales institutions culturelles, de même qu'un usage élargi des langues minoritaires dans ces structures, pourrait améliorer la quantité, la pérennité, la viabilité économique et la portée des activités culturelles consacrées aux minorités nationales. Cela permettrait également de favoriser la compréhension interculturelle afin d'améliorer la perception des minorités nationales dans la société en général et de créer un climat dans lequel les personnes appartenant à des minorités nationales se sentent appréciées et reconnues à part entière comme une composante de la société (voir l'article 6).

Recommandation

67. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer d'apporter un appui durable aux activités culturelles des personnes appartenant aux différentes minorités nationales et, en étroite concertation avec elles, à soutenir les institutions culturelles existantes. Cet appui devrait consister en un financement pérenne pour la collecte, la conservation et la diffusion d'œuvres culturelles, y compris dans les langues minoritaires, en vue de préserver les cultures des minorités nationales mais aussi de sensibiliser la population en général à ces cultures. Il invite également les autorités à promouvoir les cultures des minorités nationales au-delà de leur dimension folklorique et à reconnaître leur contribution plus large à l'histoire et à la société hongroises. Il convient notamment de s'intéresser à leurs expressions contemporaines et de veiller à intégrer le point de vue des femmes et des jeunes générations.

⁹⁸ Voir l'observation générale n° 2/2025 de la Commissaire adjointe sur l'application des droits culturels des minorités dans le système muséal. (Un résumé est disponible en [anglais](#)).

⁹⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphe 25.

¹⁰⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 67.

¹⁰¹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 67.

Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)

68. Les autorités rendent compte dans le rapport étatique de l'adoption de différentes mesures destinées à promouvoir le dialogue interculturel dans la société, y compris dans l'éducation (voir l'article 12)¹⁰². En outre, le rapport¹⁰³ met en avant plusieurs initiatives destinées à promouvoir la culture rom (voir l'article 5) conformément à la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale (voir l'article 4), ainsi que le rôle des principaux médias publics à travers leurs programmes visant à valoriser les cultures minoritaires, à encourager l'usage des langues minoritaires et à favoriser l'intégration sociale (voir l'article 9). Par ailleurs, les autorités font principalement mention des « Observations générales » de la Commissaire adjointe et des recommandations qui y sont formulées,¹⁰⁴ telles que l'intégration de l'histoire des Roms dans les programmes scolaires et les supports pédagogiques, le rôle de l'enseignement de l'Holocauste des Roms dans le façonnement des attitudes du public, le respect du principe de l'autonomie culturelle nationale dans le domaine des médias de service public ainsi que dans la cinématographie et la production cinématographique nationales, sans oublier les mesures prises à la suite des actes de vandalisme perpétrés à l'encontre du Mémorial de l'Holocauste des Roms à Budapest¹⁰⁵. Cependant, le rapport étatique ne mentionne aucune mesure spécifique visant à mettre en œuvre les recommandations de la Commissaire adjointe, ni aucune activité spécifique à cet égard. Le Comité consultatif n'a connaissance d'aucune autre information à ce sujet.

69. La plupart des représentant-es des minorités nationales ont reconnu que les relations entre la population majoritaire et les personnes appartenant aux minorités nationales traditionnellement établies sont, dans l'ensemble, respectueuses. Les efforts déployés par les autorités pour promouvoir les cultures minoritaires, soutenir l'enseignement dans les langues minoritaires, renforcer la représentation des minorités au parlement, ainsi que pour apporter un appui aux instances des minorités nationales (voir l'article 15), ont été largement salués par les interlocuteur-rices du Comité consultatif. Les interlocuteur-rices ont également salué le dialogue ininterrompu que la Commissaire adjointe entretient avec les instances autonomes des minorités nationales et les personnes qui appartiennent à ces minorités.

70. Néanmoins, au-delà de la reconnaissance de ces aspects positifs, les représentant-es des minorités soulignent également le manque de sensibilisation du grand public à l'égard des minorités nationales et de leurs besoins et intérêts spécifiques (voir l'article 12). Cela est souvent attribué au fait que, en dépit de l'existence d'un cadre juridique et politique favorable aux minorités nationales, le discours et l'attitude qui prédominent tendent à restreindre l'expression de leur identité à la seule sphère privée.

71. Les interlocuteur-rices du Comité consultatif ont signalé une nette recrudescence des discours de haine, soulignant le nombre croissant de responsables politiques et de personnalités publiques qui tiennent des propos injurieux et diffamatoires à l'encontre des minorités nationales et des personnes y appartenant¹⁰⁶.

72. Bien que les Roms fassent également partie des minorités nationales reconnues dans le pays, ils ne bénéficient pas du même niveau de considération positive et continuent de faire l'objet de stigmatisation dans de nombreux domaines de la vie (voir l'article 4). La rhétorique qui les dépeint essentiellement comme un fardeau pour le pays demeure largement répandue. D'autres cas de discours de haine, d'intimidation et de harcèlement verbal, principalement de la part de personnalités politiques¹⁰⁷ et de hauts fonctionnaires¹⁰⁸, ainsi que sur les réseaux sociaux, notamment pendant la pandémie de Covid-19, ont été signalés en raison de la tenue de propos accusant les Roms d'aggraver la propagation du virus¹⁰⁹.

¹⁰² Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 86.

¹⁰³ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 63.

¹⁰⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 23-28, 38-39.

¹⁰⁵ Voir l'[Observation générale n°6/2020](#) de la Commissaire adjointe sur les mesures prises à la suite de la dégradation du mémorial de l'Holocauste rom à Budapest et la nécessité de lutter contre les actes motivés par la haine.

¹⁰⁶ Voir, par exemple, [Racism in Hungary: top ex-judge claims national IQ level lowered by Indian origins of the Roma - European Roma Rights Centre](#), ainsi que l'[Observation générale n° 2/2024](#) de la Commissaire adjointe sur le cadre juridique et les conséquences sociales des manifestations de haine. Outre les propositions législatives et répressives, la nécessité d'un dialogue permanent entre les organismes concernés a été soulignée. Voir également *Országgyűlés Napló* (journal officiel des débats parlementaires, disponible en hongrois uniquement) depuis le 19 mai 2025, discours de Liliána Grexa, porte-parole de la nationalité ukrainienne à l'Assemblée nationale hongroise, disponible à l'adresse <https://www.parlament.hu/documents/d/guest/ny250519>, pp. 21788-21790.

¹⁰⁷ Voir Agence des droits fondamentaux (FRA) (2021), Contribution nationale de Franet au rapport 2021 sur les droits fondamentaux, [Hongrie](#) (en anglais), p. 22.

¹⁰⁸ Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (16 septembre 2024), [Racism in Hungary: top ex-judge claims national IQ level lowered by Indian origins of the Roma](#)

¹⁰⁹ Voir Agence des droits fondamentaux (FRA) (2022), Contribution nationale de Franet au rapport 2022, [Hongrie](#) (en anglais), p. 19 ; National Democratic Institute for International Affairs (2021), [The Impact of COVID-19 on Hungary's Roma Communities](#), p. 6.

73. Bien que les autorités aient toujours adopté une position intransigeante en matière de migration en général, le Comité consultatif salue le soutien louable apporté, en particulier au niveau local, aux personnes qui ont fui l'Ukraine à la suite de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie depuis février 2022. Un portail d'information en ligne complet destiné¹¹⁰ aux nouveaux et nouvelles arrivant-es a notamment été mis en place. L'ouverture en 2024 de la première école primaire et secondaire bilingue hongro-ukrainienne à Budapest constitue également une avancée très positive, qui facilitera l'intégration des enfants réfugiés d'Ukraine¹¹¹. L'arrivée des réfugiés d'Ukraine a également suscité un remarquable élan de solidarité citoyenne et a conduit à la mise en œuvre de nombreux projets par des organisations de la société civile¹¹². Il ressort d'une enquête¹¹³ portant sur la solidarité et les comportements à l'égard des réfugiés d'Ukraine en Hongrie que près de 40 % de la population a pris part à des actions solidaires. La même enquête a toutefois montré que, si 69 % des personnes interrogées se disaient prêtes à accueillir toute personne fuyant l'Ukraine, quelle que soit son origine ethnique, au moins pendant la durée du conflit, il existait des différences notables entre les groupes. Les Hongrois d'Ukraine étaient le seul groupe que la majorité des personnes interrogées (59 %) accepteraient d'accueillir après le conflit, tandis que ce taux tombait à environ 30 % pour les Roms d'Ukraine et les personnes d'origine africaine ou asiatique ayant fui la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. En outre, lors de la visite de suivi, les autorités ont déclaré qu'elles privilégieraient l'admission des « réfugiés-es d'origine chrétienne européenne », tels que les Ukrainien-nes, en invoquant des considérations liées à la « cohésion culturelle »¹¹⁴.

74. Le Comité consultatif a été informé de cas de traitement différencié à l'égard des réfugiés-es¹¹⁵, en particulier des Roms¹¹⁶ fuyant la guerre d'agression en Ukraine, notamment ceux qui sont apatrides ou susceptibles de le devenir. Les cas documentés¹¹⁷ mettent en évidence des pratiques discriminatoires, en particulier au cours du processus d'accueil. Entre autres exemples, un rapport publié en 2022 par Romaversitas, reposant sur 161 entretiens réalisés auprès de familles roms ayant fui l'Ukraine, a mis en évidence une discrimination ethnique généralisée, notamment en matière de logement, d'éducation et de soins de santé¹¹⁸. Par ailleurs, un décret ministériel adopté en 2024¹¹⁹ a précisé le champ d'application de l'aide destinée à ces réfugiés¹²⁰, en l'encadrant par des critères d'éligibilité stricts et en la réservant exclusivement aux personnes ayant la citoyenneté ukrainienne. Certain-es interlocuteur-rices ont fait valoir que cela avait eu pour effet d'accroître considérablement la vulnérabilité des Roms de langue hongroise ayant fui l'Ukraine¹²¹.

75. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6 de la Convention-cadre s'applique explicitement à toutes les personnes vivant sur le territoire des États parties¹²². Il prévoit l'adoption de mesures efficaces

¹¹⁰ Voir [Safe in Hungary](#).

¹¹¹ Euronews (18 septembre 2024), [Inside Europe's only Ukrainian-Hungarian school for refugee children | Euronews](#).

¹¹² Le projet mené par la Fondation Collège civil (*Civil Kollégium Alapítvány*) entre 2022 et 2023 « [Quel avenir pour les enfants réfugiés ukrainiens dans l'enseignement public hongrois ?](#) » a été mis en avant comme un exemple à suivre.

¹¹³ Ildikó Zakariás, Margit Feischmidt, Márton Gerő, András Morauszki, Eszter Neumann, Violetta Zentai et Csilla Zsigmond (2022), [Solidarity with the displaced people from Ukraine: Attitudes and practices examined through a population survey](#), Centre for Social Sciences.

¹¹⁴ Voir des observations similaires dans le rapport du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies (2025), Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction, à la suite de sa visite en Hongrie du 7 au 17 octobre 2024, A/HRC/58/49/Add.1, paragraphe 72.

¹¹⁵ ONU Info (21 mars 2022) [UNHCR chief condemns 'discrimination, violence and racism' against some fleeing Ukraine](#). Selon ces rapports, 10 à 20 % de ces personnes sont apatrides ou risquent de le devenir. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au sort des Roms pris entre la Tchéquie et la Hongrie, notamment en raison de l'incertitude qui plane sur leur citoyenneté hongroise. Voir Agence des droits fondamentaux (FRA) (2023), Contribution nationale de Franet au rapport 2023 sur les droits fondamentaux, [Hongrie](#), (en anglais) pp. 26-27.

¹¹⁶ Plusieurs de ces réfugiés-es possédaient la double citoyenneté ukrainienne et hongroise, ce qui les rendait inéligibles au statut de réfugié-e en vertu de la législation hongroise. Voir Civil Liberties Union for Europe (2025), [The Liberties Rule of Law Report 2025](#), p. 467.

¹¹⁷ Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (2023), [Roma Rights Under Siege: Monitoring Reports from One Year of War in Ukraine](#), pp. 15-17 ; EurActiv (2022), [Faced with discrimination, Ukrainian Roma refugees are going home](#).

¹¹⁸ Romaversitas (2022), [The Situation of Transcarpathian Romania Families Fleeing from Ukraine to Hungary](#), pp 43-47. Voir Agence des droits fondamentaux (FRA) (2023), Contribution nationale de Franet au rapport 2023 sur les droits fondamentaux, [Hongrie](#), p. 20 ; HCR (2024), [Socio-economic insights survey 2024: Hongrie](#), p. 21.

¹¹⁹ En août 2024, un décret ministériel a été publié stipulant que seuls les réfugiés-es provenant « des unités administratives ukrainiennes directement touchées par les opérations militaires » ont droit à une aide au logement. La Transcarpatie ne fait pas partie de ces unités administratives, et la plupart des réfugiés-es roms en Hongrie sont originaires de cette région et sont souvent les plus pauvres et les plus vulnérables. Voir le Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (23 août 2024), [Hungary: Day One of Orbán's latest decree sees 120 Romani refugees cast onto the streets](#).

¹²⁰ Selon les informations communiquées par les autorités, le Service caritatif hongrois de l'Ordre de Malte, qui met également en œuvre plusieurs projets en faveur de ces réfugiés-es, propose un hébergement dans le cadre d'une protection temporaire, et fait partie des bénéficiaires de ce décret (il accueille jusqu'à 950 à 1 000 personnes par mois). Le programme d'aide à l'intégration [MMIA PLUSZ](#) fait partie des dispositifs qui visent à apporter un soutien en matière de logement, d'assistance sociale, administrative et logistique et d'aide à l'emploi aux réfugiés-es provenant de pays tiers (au moyen d'un budget de 1 486 438 703 HUF, soit 3 696 773 €).

¹²¹ Voir Szabad Europa (12 février 2025), [Kárpátaljai menekültek nyertek pert a kérelmüket elutasító magyar állam ellen](#) (Les réfugiés de Transcarpatie gagnent leur procès contre l'État hongrois après le rejet de leur demande).

¹²² [Rapport explicatif](#) de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, paragraphe 48.

visant à favoriser le respect et la compréhension mutuels, et la coopération entre toutes les personnes, quelle que soit leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Le Comité consultatif a systématiquement souligné la nécessité d'une application large de l'article 6. Le manque de respect ou les mauvais traitements que peuvent subir des migrant-es, des demandeur-ses d'asile, des réfugié-es ou toute autre personne jugée, pour quelque raison que ce soit, différente de la population majoritaire, sont susceptibles d'engendrer un climat de peur généralisée. Cela pourrait inciter les personnes appartenant à des minorités à s'efforcer de ressembler à la majorité plutôt que de chercher à exercer activement leurs droits¹²³. Le Comité consultatif rappelle que l'ouverture et la tolérance ne peuvent être véritables que si elles ne se limitent pas à certains groupes prédéfinis et si elles s'étendent à toute la société¹²⁴.

76. Le Comité consultatif souligne également que l'article 6 de la Convention-cadre demande aux Parties de prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, de sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient appréciées et reconnues comme une composante à part entière d'une société diverse. Il rappelle le préambule de la Convention-cadre, selon lequel « la création d'un climat de tolérance et de dialogue est nécessaire pour permettre à la diversité culturelle d'être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société ». Ce principe devrait être intégré et promu dans la législation ainsi que dans les politiques publiques, afin de garantir que toutes les langues et cultures des minorités nationales soient présentes de manière audible et visible dans la sphère publique¹²⁵. Une telle présence contribue à sensibiliser à la diversité de la société et à renforcer le sentiment d'appartenance de chacun.

77. Comme il l'a également souligné dans son cinquième Avis¹²⁶, le Comité consultatif demeure vivement préoccupé par l'absence persistante d'un engagement politique clair et ferme en faveur de la diversité et de l'inclusion dans le pays. S'il y a lieu de se féliciter des garanties juridiques et politiques accordées aux minorités nationales, le Comité consultatif déplore que le nombre de mesures visant à promouvoir le dialogue interculturel et le respect mutuel, essentiels pour renforcer l'interaction entre les différentes communautés et les personnes y appartenant, reste limité. À cet égard, le Comité consultatif rappelle qu'il est de la plus haute importance de mieux faire connaître les différentes minorités nationales et les personnes y appartenant à la population majoritaire. Cela nécessite des efforts soutenus dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Ces derniers, en particulier, exercent une influence déterminante : ils peuvent favoriser l'inclusion sociale des personnes appartenant à des minorités, ou au contraire, renforcer les stéréotypes négatifs associés aux différences ethniques et culturelles. Pour soutenir le processus, il est indispensable qu'un discours public inclusif soit tenu, en particulier dans la sphère politique.

78. Le Comité consultatif est préoccupé face à l'inquiétante progression d'une rhétorique d'exclusion observée au cours de la période de suivi dans le discours public, émanant notamment de personnalités politiques, en particulier à l'encontre des personnes migrantes, roms, juives et musulmanes¹²⁷. La tenue de propos injurieux et discriminatoires par des responsables politiques finit par affaiblir l'État et ses institutions. Il estime que les responsables politiques devraient s'efforcer de promouvoir la cohésion, la tolérance et la coexistence fondées sur la compréhension et le respect mutuels. Tout discours de haine tenu par des responsables politiques ou d'autres personnalités publiques doit être immédiatement et fermement condamné par les plus hautes autorités du pays afin de signifier clairement à la population qu'un tel discours est inacceptable. Le Comité consultatif souligne que les principaux partis politiques doivent s'abstenir de toute rhétorique hostile et s'employer à la combattre activement. L'absence de réaction ou l'adhésion à des discours d'exclusion contribue à normaliser l'intolérance, nuit profondément à l'inclusion sociale et fragilise la gestion de la diversité fondée sur les droits des minorités, qui font partie intégrante des droits humains.

¹²³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 52.

¹²⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 54.

¹²⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 61.

¹²⁶ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 85.

¹²⁷ Voir également Nations Unies, 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 ; [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphes 40-46 ; Discrimination dans l'Union européenne, Eurobaromètre spécial SP535, [Hongrie](#) (en anglais) (13 avril - 28 avril 2023).

Recommandation

79. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir l'esprit de tolérance, le dialogue interculturel, et le respect et la compréhension mutuels entre toutes les personnes vivant sur le territoire de la Hongrie, et à rejeter et condamner sans équivoque et sans délai tout discours de haine, en particulier de la part des responsables politiques et des personnalités publiques. Cela nécessite de diffuser des informations inclusives auprès du grand public sur l'importance du dialogue interculturel et sur les contributions uniques des communautés minoritaires et des personnes leur appartenant en tant que parties intégrantes de la société hongroise.

Protection contre les infractions motivées par la haine (article 6)

80. La législation pénale relative aux discours de haine et aux crimes de haine n'a pas évolué¹²⁸. D'après les données relatives aux crimes de haine transmises par la Hongrie à l'OSCE/BIDDH¹²⁹, qui sont compilées par le ministère de l'Intérieur, le Bureau du procureur général et le service de police judiciaire de la Direction Générale de la Police Nationale, la police a enregistré 65 infractions motivées par la haine en 2023, 58 en 2022, 38 en 2021 et 100 en 2020. Il s'agissait principalement de menaces, d'agressions physiques, de dégradation ou destruction de biens et d'atteintes à l'ordre public. L'article 332 du Code pénal (incitation à la haine et à la violence contre une communauté) semble offrir le principal recours contre l'utilisation des discours de haine dans la sphère publique. Lorsque le discours de haine n'est pas constitutif d'une infraction pénale, les dispositions du Code civil (article 2:54, paragraphe 5, sur les propos haineux à l'encontre d'une communauté) peuvent également s'appliquer.

81. Dans son dernier rapport, l'ECRI a souligné plusieurs lacunes dans le Code pénal, en particulier en ce qui concerne l'application de l'article 332 pour garantir que le discours de haine donne lieu à des poursuites et des sanctions effectives¹³⁰. Le rapport de l'ECRI souligne également que la motivation raciste doit être considérée comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions, tel que recommandé dans les précédents avis du Comité consultatif¹³¹. Le Comité consultatif attire notamment l'attention sur le rôle joué par l'ECRI, dotée du mandat et de l'expertise spécifiques pour s'occuper des questions touchant à la protection contre les crimes de haine et dont les rapports et les travaux de suivi sont essentiels pour assurer une interprétation systématique de la Convention-cadre dans des sociétés en mutation¹³². Le Comité consultatif invite à consulter les conclusions et recommandations détaillées de l'ECRI à ce propos¹³³. Il encourage également les autorités à s'inspirer des recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine et le crime de haine¹³⁴.

82. Selon une enquête publiée en 2024, la majorité des personnes (58 %) qui s'identifient comme juives ont le sentiment que l'antisémitisme a augmenté en Hongrie au cours des cinq dernières années et 94 % d'entre elles déclarent en avoir été victimes dans leur vie quotidienne¹³⁵. Des incidents ont également été signalés lors du rassemblement du « Jour de l'honneur » en lien avec la Seconde Guerre mondiale, au cours duquel des symboles autoritaires ont été exhibés, provoquant la consternation de la population juive¹³⁶. À ce propos, le Comité consultatif note avec préoccupation que, malgré la politique de tolérance zéro de la Hongrie à l'égard de l'antisémitisme, une grande partie de ces incidents demeurent non signalés. C'est également ce qu'indique l'enquête précitée, qui a révélé que seulement 24 % des personnes ayant été victimes de harcèlement avaient signalé leur cas à la police ou à une autorité de surveillance, et que seulement 11 % avaient signalé un cas de discrimination.

¹²⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 28 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 88.

¹²⁹ OSCE-BIDDH, Hate Crime Reporting: [Hongrie](#).

¹³⁰ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 53.

¹³¹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 98 et 103. Voir également le [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 56. Le Comité consultatif note qu'en 2021, la Commission européenne a engagé une [procédure d'infraction](#) contre la Hongrie en raison de l'absence d'une telle disposition dans le code pénal, estimant cette omission incompatible avec la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre le racisme et la xénophobie. Cette procédure est en instance.

¹³² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 58.

¹³³ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphes 53, 64 et 65.

¹³⁴ Recommandation [CM/Rec\(2024\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine ; Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine.

¹³⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2024), [Jewish People's Experiences and Perceptions of Antisemitism – Country Sheet Hungary](#). En moyenne, 53 % des personnes interrogées se disent préoccupées par le harcèlement, et 44 % par les agressions violentes.

¹³⁶ European Jewish Congress (10 février 2025), [Thousands of neo-Nazis march in Budapest in the so-called « Day of Honour » - European Jewish Congress](#) ; voir également l'[Observation générale de la Commissaire adjointe n° 2/2023](#) sur les possibilités et les limites de l'application de la législation relative aux mesures visant à combattre l'usage de symboles autoritaires interdits.

83. Plusieurs études et enquêtes suggèrent que les Roms continuent d'être la cible de harcèlement et de violences motivés par la haine. Si les résultats de l'enquête menée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)¹³⁷ indiquent une légère diminution des cas de harcèlement motivé par la haine par rapport à l'enquête précédente (13 % des personnes interrogées en 2021 contre 18 % dans l'enquête de 2016), la tendance persistante à la sous-déclaration de ces incidents reste préoccupante. Dans l'ensemble, en 2021, la plupart des Roms victimes d'actes de violence inspirés par la haine (96 %) n'avaient pas signalé aux autorités les incidents les plus récents auxquels ils avaient été confrontés¹³⁸.

84. Les interlocuteur·rices du Comité consultatif ont fait part de leur inquiétude face à certaines pratiques commises ces dernières années par des groupes extrémistes à l'encontre des Roms, qui font régner un climat d'intimidation au sein de cette minorité. Le Comité consultatif a été informé que des groupes extrémistes ont été mobilisés par un parti d'extrême droite et ses partisans afin d'organiser un certain nombre d'actions collectives à travers le pays¹³⁹, généralement ciblées contre ce qu'ils qualifient de « criminalité tsigane »¹⁴⁰. En outre, le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteur·rices que ces groupes extrémistes se livrent également à des patrouilles arbitraires dans les quartiers roms, reproduisant les pratiques des services répressifs et les missions de prévention de la criminalité, dans le but d'intimider la population rom et d'exercer un contrôle sur elle. Depuis 2021, l'Union hongroise des libertés civiles (TASZ) suit de près ces événements, particulièrement redoutés par les Roms, et en recense environ 60 par an. La police n'engage des poursuites pénales à la suite de tels incidents que dans de très rares cas¹⁴¹. Le traitement de ces patrouilles arbitraires, ainsi que des rassemblements et manifestations, au moyen de procédures juridiques adaptées contribuerait à renforcer la sécurité et à instaurer la confiance de la population rom envers la police. À cet égard, le Comité consultatif souligne qu'en 2024, la Commissaire adjointe a publié une « observation générale » sur ce phénomène, dans laquelle elle affirme que « [...] toute action publique susceptible de susciter la peur et l'anxiété chez les membres des communautés minoritaires en raison de leur origine doit être considérée comme inacceptable » et appelle à « formuler plusieurs recommandations à l'intention des autorités compétentes »¹⁴².

85. Les représentant·es des Roms et d'autres interlocuteur·rices ont fait état¹⁴³ de pratiques policières discriminatoires, notamment le profilage ethnique à l'encontre des Roms, et ont souligné le faible niveau de confiance que cette communauté accorde déjà aux forces de l'ordre. L'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) publiée en 2021¹⁴⁴ a montré que 22 % des Roms avaient été soumis à un contrôle policier, un taux bien supérieur à celui observé au sein de la population générale (10 %). Le Comité consultatif s'inquiète de la fréquence de ces incidents ainsi que du manque d'informations concernant les mesures prises¹⁴⁵ par le Commissaire aux droits fondamentaux, chargé d'enquêter sur les cas présumés de discrimination et de comportements répréhensibles de la part de la police. Aussi souligne-t-il que, comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'Homme, le fait que la police perçoit les personnes appartenant à une communauté donnée comme des « délinquant·es » et qu'elle se livre par conséquent à des pratiques de profilage racial peut aboutir à un « racisme institutionnalisé »¹⁴⁶. Le Comité consultatif rappelle également que les règles récemment consacrées par la Cour européenne des droits de l'Homme dans les affaires *Wa Baile c. Suisse* et *Basu c. Allemagne*, et recommande aux États de mener des enquêtes efficaces sur les allégations de profilage racial ou ethnique dans les contrôles d'identité ou toute autre action de routine des forces de l'ordre¹⁴⁷.

¹³⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 22.

¹³⁸ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 31. Ce taux était également de 95 % en 2016.

¹³⁹ Selon la communication adressée le 28 octobre 2024 par le Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie au Comité consultatif, peu avant les élections de 2022, le parti d'extrême droite Mi Hazánk (Notre patrie) a signé un accord de coopération officiel avec le Magyar Önvédelmi Mozgalom (Mouvement hongrois d'autodéfense), un groupement d'extrême droite qui figure parmi les organisations qui ont succédé à la Garde hongroise, dissoute en 2009.

¹⁴⁰ Communications du Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) et du Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie adressées au Comité consultatif le 28 octobre 2024.

¹⁴¹ Communication adressée par le Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie au Comité consultatif le 28 octobre 2024.

¹⁴² Voir l'[Observation générale de la Commissaire adjointe no 2/2024](#) (en anglais) sur le cadre juridique et les conséquences sociales des manifestations de haine. Outre les propositions législatives et répressives, la nécessité d'un dialogue permanent entre les organismes concernés a été soulignée.

¹⁴³ Voir, entre autres, Centre européen des droits des Roms (ERRC) (2022), [Brutal and Bigoted: Policing Roma in the EU](#), pp. 27-36 ; Kazarján, A et Kirs, E. (2021), [Discrimination Against Roma People In The Hungarian Criminal Justice System](#).

¹⁴⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2021), [Your rights matter: Police stops, Fundamental Rights Survey](#), p. 8.

¹⁴⁵ Le Comité consultatif n'a pas pu obtenir d'informations sur le nombre d'affaires en cours devant le Commissaire aux droits fondamentaux, ni sur les autres mesures mises en œuvre par celui-ci pour traiter efficacement ces cas.

¹⁴⁶ Voir [Lingurar c Roumanie](#) (n° 48474/14), 16 avril 2019.

¹⁴⁷ Voir [Wa Baile c. Suisse](#), (n° 43868/18 et 25883/21), 20 février 2024 ; [Basu c. Allemagne](#), (n° 215/19), 18 octobre 2022.

86. Les autorités ont informé le Comité consultatif des nombreuses mesures¹⁴⁸ adoptées à différents niveaux, faisant intervenir divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux et visant principalement à renforcer la capacité des forces de l'ordre à prévenir et à réprimer les discours et crimes de haine, notamment par la mise en œuvre effective du Protocole de 2019 de lutte contre les crimes de haine¹⁴⁹, contraignant pour l'ensemble des forces de police. À titre d'exemple, en 2022, des policiers ont participé à une formation d'une journée organisée par la Direction générale de la police nationale (ORFK), consacrée au traitement par la police des infractions motivées par la haine. Une formation intitulée « Antisémisme et crimes de haine » est désormais obligatoire dans le cadre du système de formation des forces de l'ordre du ministère de l'Intérieur et en avril 2022, 15 043 agent-es l'avaient suivie. D'autres sources indiquent que des séances de formation ont également été organisées à l'intention d'autres acteur-rices de la justice pénale, notamment des juges et des procureur-es¹⁵⁰. Il existe par ailleurs 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 »¹⁵¹. Le Comité consultatif salue ces efforts de renforcement des capacités ainsi qu'une initiative en cours, menée en coopération avec la Commissaire adjointe aux droits fondamentaux, visant à proposer des formations conjointes sur les crimes de haine aux professionnel-les travaillant dans les systèmes de justice pénale et d'aide aux victimes¹⁵².

87. Malgré toutes ces mesures positives, un grand nombre d'interlocuteur-rices du Comité consultatif ont souligné la nécessité d'en évaluer l'impact global en matière de prévention et de lutte contre les actes d'hostilité et de violence. En outre, l'efficacité de ces mesures n'a pas été évaluée en prenant en considération l'expérience des groupes concernés, notamment des personnes appartenant aux communautés roms. Les représentant-es des minorités n'ont pas non plus fait mention de ce type d'initiatives. Le Comité consultatif souligne l'importance d'évaluer à quel point ces mesures se sont répercutées sur l'expérience des personnes appartenant aux minorités nationales, afin d'adapter toute autre action supplémentaire à leurs besoins et intérêts spécifiques. Néanmoins, il considère que d'autres mesures doivent être prises pour embrasser ces phénomènes en pratique dans une perspective globale et élargie, en consultant notamment les personnes appartenant aux minorités nationales.

88. Le Comité consultatif souligne également que les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles d'être victimes de menaces ou d'actes d'hostilité ou de violence en raison de leur identité et de leur appartenance ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Les États ont en outre l'obligation de prendre toutes les mesures préventives nécessaires et de veiller à ce que les allégations d'infractions motivées par la haine et de discours de haine fassent l'objet d'enquêtes effectives. Le Comité consultatif considère que, compte tenu notamment d'un ensemble d'arrêts rendus par de la Cour européenne des droits de l'Homme dans le cadre d'un groupe d'affaires¹⁵³ condamnant la Hongrie pour l'absence d'enquêtes effectives de ses autorités sur les éventuelles motivations racistes d'actes violents, des efforts supplémentaires s'imposent. Il est en effet nécessaire de renforcer et d'améliorer les formations ciblées et pratiques destinées aux membres des forces de l'ordre, afin de leur permettre de mieux comprendre et identifier la dynamique des crimes de haine¹⁵⁴.

89. Enfin, le Comité consultatif souligne qu'au-delà du préjudice individuel subi par les personnes qui font l'objet d'un profilage ethnique, ces pratiques tendent à stigmatiser les groupes de personnes visés auprès du grand public, provoquent chez eux un sentiment d'humiliation, d'injustice et de ressentiment et sapent leur confiance dans la police. Il est important de noter que les personnes appartenant à des

¹⁴⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 28-39.

¹⁴⁹ Voir ORFK, Instruction No. 30/2019 (adoptée le 18 juillet 2019). 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.

¹⁵⁰ Voir Polgári, E. et Buzsáki, R. (2023), Hungary, [The crucial role of intersectional and victim-centred approaches to confronting bias-motivated violence](#), p. 197. (Counter Hate Research Project).

¹⁵¹ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 52.

¹⁵² Ce travail s'inscrit dans le cadre du projet de recherche [Counter Hate Research Project](#), financé par l'Union européenne. Dans le cadre de ce projet, un atelier spécifique a été organisé en 2024 par la Commissaire adjointe et le Groupe de travail sur les crimes de haine. Il a rassemblé juges, procureur-es, policier-ères, avocat-es, hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et représentant-es du Centre d'aide aux victimes, de l'Institut national de criminologie et d'ONG, afin d'échanger sur leurs expériences professionnelles et de dresser un bilan des défis actuels dans ce domaine. Voir les [actualités de la Commissaire adjointe](#) (en anglais) (2024).

¹⁵³ Voir le groupe d'affaires Balazs (*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), dont l'exécution fait actuellement l'objet d'une procédure de surveillance standard par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir l'état d'exécution.

¹⁵⁴ Voir ECRI (2024), [Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Hongrie](#).

minorités nationales qui n'ont pas confiance dans la police en raison de ces pratiques seront particulièrement réticentes à se tourner vers cette dernière si elles sont victimes d'hostilité et de violence, de sorte que ces infractions sont susceptibles de rester non signalées et impunies. De l'avis du Comité consultatif, la formation ciblée, continue et obligatoire de tout le personnel sur la prévention du profilage ethnique, dans le respect des normes internationales¹⁵⁵, constitue une mesure préventive essentielle. Par ailleurs, des initiatives visant à renforcer le dialogue entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités compétentes, telles que la mise en place par la police¹⁵⁶ d'un forum permanent ou d'un canal de communication permettant aux communautés et aux organisations de la société civile de signaler des situations préoccupantes liées à des actes de violence ou à d'autres atteintes à la dignité humaine, pourraient produire des effets positifs en améliorant la confiance entre la police et les communautés.

Recommandation

90. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la capacité des services répressifs à identifier et à traiter de façon effective les infractions motivées par la haine en proposant une formation plus ciblée et pratique sur le Protocole de 2019 relatif aux infractions motivées par la haine, ainsi qu'à prévenir et combattre efficacement le profilage ethnique. Il appelle à une action concertée pour faciliter une coopération plus étroite et institutionnaliser un dialogue continu entre la police et les personnes appartenant à toutes les minorités nationales, et décourager ainsi la sous-déclaration.

Médias en langue minoritaire (article 9)

91. Le cadre législatif¹⁵⁷ régissant la diffusion de programmes de télévision et de radio publics dans les langues des minorités nationales est demeuré inchangé. Conformément à la loi sur le budget général, les instances autonomes des minorités nationales bénéficient de ressources financières destinées à leurs activités dans le domaine des médias des minorités nationales¹⁵⁸.

92. Comme indiqué dans ses avis précédents¹⁵⁹, le Comité consultatif observe que la radio publique hongroise MR4, dédiée spécifiquement aux minorités nationales, demeure la principale plateforme médiatique pour ces communautés. Elle diffuse des émissions 24 heures sur 24, dans les 13 langues des minorités nationales reconnues, notamment des informations sur les manifestations culturelles et les fêtes traditionnelles et religieuses, ainsi que des informations sur leurs instances autonomes. Kossuth Radio est une autre station de radio publique qui diffuse des contenus dédiés aux minorités, tandis que d'autres programmes consacrés aux minorités sont disponibles sur les chaînes de télévision Duna et Duna World. Dans le rapport étatique, les autorités ont informé le Comité consultatif de la diffusion d'un large éventail de programmes destinés aux minorités nationales ou les concernant dans ces médias, dont la durée et les créneaux horaires varient selon les communautés¹⁶⁰. Ces programmes comprennent également des émissions en hongrois, telles qu'*Egy hazában* (Dans un même pays), qui traite de divers sujets liés à la vie, la culture, la langue, aux traditions populaires et à la gastronomie des minorités nationales, ainsi que *Jelenlét* (Présence), qui met l'accent sur l'inclusion sociale, la lutte contre les stéréotypes et la sensibilisation à la minorité rom. L'ensemble des programmes télévisés restent accessibles sur les plateformes en ligne pendant 60 jours après leur diffusion.

93. Dans son cinquième Avis, le Comité consultatif a appelé les autorités à mettre en œuvre les recommandations de la Commissaire adjointe formulées dans son Observation générale n° 3/2018 relative aux médias en langues minoritaires¹⁶¹. Il a appelé en particulier à l'adoption d'une stratégie globale et à l'établissement d'un dialogue institutionnel entre les médias publics et les représentant-es

¹⁵⁵ Voir la [Recommandation générale n° 36](#) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi.

¹⁵⁶ Voir l'[Observation générale de la Commissaire adjointe n°2/2024](#) (en anglais) sur le cadre juridique et les conséquences sociales des manifestations de haine.

¹⁵⁷ Voir le [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 101-102.

¹⁵⁸ Selon les informations complémentaires fournies par les autorités le 10 janvier 2025, cette aide, destinée principalement aux journaux imprimés ou en ligne, est intégrée dans le budget des instances autonomes nationales concernées et, pour l'année 2024, elle s'établissait comme suit (avec des équivalents approximatifs en euros) : instances autonomes bulgares (106,2 millions HUF/265 000 €) ; grecques (94,9 millions HUF/238 000 €) ; croates (263,6 millions HUF/660 000 €) ; polonaises (121,3 millions HUF/304 000 €) ; allemandes (457,4 millions HUF/1,14 millions €) ; arméniennes (76,4 millions HUF/191 000 €) ; roumaines (192,6 millions HUF/482 000 €) ; ruthènes (91,3 millions HUF/228 000 €) ; serbes (162,4 millions HUF/406 000 €) ; slovaques (236,6 millions HUF/590 000 €) ; slovènes (131,1 millions HUF/328 000 €) ; ukrainiennes (107,4 millions HUF/269 000 €) et roms (483,2 millions HUF/1,2 million d'euros).

¹⁵⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 110-116 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 103.

¹⁶⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 96-110 et pp. 266-273. L'annexe au rapport étatique présente également la répartition du temps d'antenne consacré aux minorités nationales sur d'autres stations de radio et chaînes de télévision à travers le pays.

¹⁶¹ Voir le [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 104 et 108.

des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif croit cependant comprendre que des lacunes persistent. En réponse, la Commissaire adjointe a publié en 2021 une nouvelle observation générale¹⁶², dans laquelle elle aborde les difficultés en matière d'accessibilité survenues après l'arrêt de la diffusion de la radio numérique en septembre 2020. Ces programmes étant pour l'essentiel relégués aux plateformes en ligne et à des fréquences AM de moindre qualité plutôt qu'à des fréquences FM, la Commissaire adjointe a exhorté les médias de service public à améliorer la qualité technique et l'accessibilité de la radio publique destinée aux minorités sur les plateformes terrestres, afin de garantir un accès égal aux personnes appartenant aux communautés minoritaires.

94. Au cours de la visite du Comité consultatif, les représentant-es des minorités nationales ont fait part de leurs préoccupations à propos de l'accès à ces médias minoritaires, rejoignant ainsi les observations de la Commissaire adjointe. Certain-es interlocuteur-rices ont également insisté sur la nécessité de proposer des programmes diffusés à des horaires plus accessibles, les émissions étant souvent programmées tôt le matin ou en début d'après-midi en semaine. Bien que la majorité des personnes appartenant à des minorités nationales utilisent activement les technologies en ligne, notamment les réseaux sociaux, pour élargir la portée des médias au sein de leurs communautés, le Comité consultatif observe néanmoins des disparités dans le paysage médiatique. Si certaines minorités, comme la minorité allemande, disposent de ressources médiatiques variées, notamment des podcasts, d'autres, comme les Roms et les communautés minoritaires numériquement moins nombreuses, disposent d'une présence médiatique plus limitée, en particulier dans la presse écrite. Dans certains cas, comme celui des communautés croate et serbe, les minorités bénéficient également d'accords de coopération entre les prestataires de services publics hongrois et leurs homologues en Croatie et en Serbie, respectivement, pour la diffusion de programmes télévisés¹⁶³.

95. Des représentant-es des minorités ont signalé la présence insuffisante des minorités nationales dans le personnel des médias généralistes. Le Comité consultatif relève que l'Académie des médias de service public propose des bourses et des stages permettant à de jeunes professionnel·les issu·es des minorités de se former et d'acquérir une expérience pratique dans la production de contenus au sein des médias de service public¹⁶⁴. Malgré ces initiatives positives, certain-es interlocuteur-rices ont signalé au Comité consultatif que les rédacteur-rices en chef des médias de service public exerçaient fréquemment un contrôle sur le contenu des émissions diffusées en langues minoritaires. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne qu'une scène médiatique dynamique et diversifiée, y compris dans les langues minoritaires, peut avoir une influence considérable sur le sentiment d'appartenance et la participation des personnes issues des minorités nationales. « Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues [...] »¹⁶⁵. Le Comité consultatif estime que les besoins des personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses devraient aussi faire l'objet d'une attention particulière en la matière.

96. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, selon ses interlocuteur-rices, les questions intéressant les minorités nationales et les personnes qui leur appartiennent ne sont pas suffisamment intégrées dans les principaux médias. Il rappelle aux autorités qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société »¹⁶⁶ (voir l'article 6). Les intérêts et les préoccupations des minorités devraient aussi être évoqués dans les émissions régulières des médias généralistes au lieu d'être traités à part dans des émissions sporadiques. À cet égard, le Comité consultatif estime que le lancement récent de la radio pour enfants *Csukás (Csukás István Meserádió)*, intégrée au portefeuille des médias publics et, selon certaines informations, diffusant des contenus culturellement pertinents sur les minorités nationales, représente une avancée prometteuse pour accroître la sensibilisation à ces communautés. Il met également en avant l'importance des programmes pour enfants adaptés à leur âge pour la préservation des langues et des identités minoritaires et encourage les autorités à promouvoir le développement de contenus similaires pour les enfants issus de toutes les minorités nationales.

97. Enfin, le Comité consultatif se félicite de la poursuite de la diffusion de contenus médiatiques dans les langues des minorités nationales par le radiodiffuseur public hongrois. Il note toutefois l'absence persistante de dialogue entre les représentant-es des minorités nationales et les responsables des

¹⁶² Voir l'[Observation générale 2/2021 de la Commissaire adjointe](#) sur la situation actuelle de l'accessibilité des émissions radiophoniques publiques consacrées aux minorités nationales (texte complet en [hongrois](#)).

¹⁶³ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 98-99.

¹⁶⁴ Voir les informations supplémentaires fournies par les autorités nationales le 10 janvier 2025 et le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 63.

¹⁶⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphe 41.

¹⁶⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#) (2016), paragraphe 63.

médias publics. Par ailleurs, bien que les autorités procèdent régulièrement à des examens de la représentation des minorités dans les programmes d'information¹⁶⁷, aucune évaluation indépendante des besoins, quantitative et qualitative, couvrant les médias nationaux et locaux, publics et privés, en langues minoritaires, n'a été réalisée, contrairement à la recommandation formulée dans le cinquième Avis du Comité consultatif¹⁶⁸. Dans ce contexte, le Comité consultatif estime qu'il faut veiller à produire des contenus médiatiques de qualité, y compris dans les langues minoritaires, qui soient à même d'attirer une large audience, qui soient diffusés à des horaires convenables¹⁶⁹ et largement accessibles à la demande. Il conviendra d'évaluer la demande de tels contenus en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales. Il est également indispensable que les journalistes et les professionnel·les des médias soient dûment formé·es de manière à mieux connaître et comprendre les besoins et les préoccupations spécifiques et actuels de toutes les personnes appartenant à différentes communautés en Hongrie, notamment en associant activement les personnes appartenant aux minorités nationales à l'élaboration et à la présentation des émissions généralistes et (en langues) minoritaires – qui traiteront de contenus de nature variée, comme l'actualité locale et nationale, le divertissement ou la culture et s'adresseront à différentes générations, notamment les enfants et les jeunes.

Recommandations

98. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à lancer une évaluation indépendante de l'accessibilité des médias en langues minoritaires et de la représentation des minorités nationales dans la radiodiffusion publique, tout en veillant au respect du droit à la liberté d'expression et à l'indépendance des médias. Sur la base des résultats de cette évaluation, des mesures adaptées devraient être mises en œuvre dans les médias afin de mieux sensibiliser le grand public au fait que les minorités nationales font partie intégrante de la société hongroise.

99. Le Comité consultatif encourage les autorités à soutenir activement la présence des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités numériquement moins nombreuses, ainsi que de leurs langues et cultures dans les médias généralistes publics, notamment en améliorant en qualité et en quantité l'offre de programmes télévisés adaptés à leurs besoins et à leurs intérêts, ainsi qu'en augmentant le nombre de contenus produits par et pour les minorités. Elles devraient aussi permettre aux journalistes et aux professionnel·les des médias d'être dûment formés afin de mieux les sensibiliser aux besoins et intérêts particuliers des personnes appartenant à toutes les minorités nationales, notamment en associant activement ces dernières à l'élaboration et à la présentation des programmes des médias.

Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations locales (article 10)

100. Le Comité consultatif avait précédemment pris note de l'existence d'un cadre juridique complet garantissant l'utilisation des langues des minorités nationales dans les échanges avec les autorités, dans les procédures judiciaires et dans les services fournis par les instances autonomes des minorités nationales, lequel est demeuré inchangé au cours de la période de suivi¹⁷⁰. D'après le rapport étatique¹⁷¹, entre janvier 2017 et avril 2022, les langues minoritaires ont été utilisées 8 911 fois dans le cadre des procédures administratives à travers la Hongrie : allemand (3 765 cas), ukrainien (1 806 cas), roumain (1 339 cas), serbe (696 cas), romani (lovari) (384 cas), rusyn (381 cas), croate (270 cas), slovène (153 cas), grec (51 cas), bulgare (36 cas), slovaque (13 cas), polonais (10 cas), boyash (six cas) et arménien (un cas). La hausse des demandes d'utilisation de l'ukrainien peut être attribuée à l'arrivée d'un grand nombre de personnes réfugiées venant d'Ukraine depuis le début de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie en 2022. Les autorités ont également informé le Comité consultatif que dans la municipalité de Méhkerék, située dans le comté de Békés, la plupart des demandes sont formulées oralement en roumain car plus de 70 % de la population appartient à la minorité nationale roumaine, mais que l'administration continue de fonctionner en hongrois¹⁷².

101. S'agissant de l'utilisation des langues minoritaires dans le fonctionnement des instances autonomes locales des minorités nationales, le Comité consultatif observe qu'elles n'ont en aucun cas été employées dans sept comtés. Dans les 12 autres comtés ainsi qu'à Budapest, la répartition était la suivante : allemand (10 administrations), ukrainien (deux), roumain (trois), serbe (six), romani (lovari)

¹⁶⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 102-105.

¹⁶⁸ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 109.

¹⁶⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphe 41.

¹⁷⁰ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 122-124 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 110.

¹⁷¹ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 112-113

¹⁷² Voir le [sixième rapport étatique](#), (en anglais) p. 113.

(quatre), ruthène (deux), croate (sept), slovène (une), grec (trois), bulgare (trois), slovaque (sept), polonais (trois), boyash (trois) et arménien (une).¹⁷³

102. Bien que les cas d'utilisation des langues minoritaires dans les procédures administratives aient considérablement augmenté depuis les précédentes conclusions du Comité consultatif¹⁷⁴, les interlocuteur·rices ont indiqué que, dans la pratique, les personnes appartenant à des minorités nationales exercent rarement ce droit. Cela tient en grande partie au fait que la plupart des personnes concernées maîtrisent le hongrois et l'emploient dans leurs démarches administratives dans un souci pratique. Certain·es ont fait remarquer que le hongrois est considéré comme une langue couramment parlée dans l'ensemble des communautés dispersées géographiquement et que l'interprétation peut y être assurée par d'autres membres de la communauté lorsque cela s'avère nécessaire. Plusieurs interlocuteur·rices ont également souligné que la faible utilisation des langues minoritaires traduit un processus d'assimilation linguistique, en conséquence duquel les langues minoritaires ont disparu de la sphère publique et ne sont plus utilisées qu'en privé, comme l'avait également relevé le Comité consultatif dans son cinquième Avis¹⁷⁵. Par ailleurs, le Comité consultatif a été informé que l'utilisation des langues minoritaires reste en grande partie limitée au cadre scolaire (voir l'article 14) et n'est pas pleinement intégrée dans la vie quotidienne.

103. Le Comité consultatif rappelle que les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés pleinement dans la sphère publique. Lorsqu'ils évaluent la demande et les besoins existants, les États devraient également tenir compte de la situation locale spécifique. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à des minorités nationales ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans leur langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2) de la Convention-cadre. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique.

104. Les autorités doivent donc soutenir et encourager activement les mesures visant à créer un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, y compris les langues parlées par les communautés numériquement moins nombreuses, en allouant les ressources financières et humaines nécessaires¹⁷⁶. Le Comité consultatif salue le cadre juridique solide mis en place par les autorités mais regrette qu'elles n'aient pas élaboré un plan global pour redynamiser et promouvoir l'emploi des langues minoritaires dans la sphère publique, avec la participation effective d'organisations représentant les personnes appartenant aux minorités nationales.

Recommandation

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

Usage des noms (patronymes) et prénoms et affichage des signes et indications topographiques dans les langues minoritaires (article 11)

106. Le Comité consultatif note que le cadre juridique relatif à l'usage des noms et prénoms dans les langues minoritaires est demeuré inchangé et continue de permettre leur utilisation et leur reconnaissance dans les documents et registres officiels¹⁷⁷. Les représentant·es des minorités nationales, y compris leurs instances autonomes, se sont généralement déclaré·es satisfait·es des garanties juridiques, tout en soulignant les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre. Ils ont souligné la méconnaissance des règles applicables en la matière par les officiers d'état civil et les fonctionnaires, comme en témoigne une plainte déposée auprès de la Commissaire adjointe par une personne appartenant à la minorité nationale allemande au sujet de l'enregistrement de son acte de

¹⁷³ Borsod-Abaúj- Zemplén, Fejér, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Veszprém. Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 113.

¹⁷⁴ Voir le [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 110, dans lequel il est indiqué qu'elles avaient été utilisées à 56 reprises au cours de cette période de suivi.

¹⁷⁵ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 112.

¹⁷⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphes 51, 56 et 58.

¹⁷⁷ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 114. Le Comité consultatif note toutefois que depuis 2023, il est possible d'inscrire le nom d'une personne dans la langue de sa minorité sur son passeport. Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 124.

naissance et de sa carte d'identité¹⁷⁸. Des problèmes techniques se posent également avec les caractères et les signes diacritiques qui n'existent pas dans l'alphabet hongrois, créant ainsi d'autres obstacles administratifs. En conséquence, de nombreux interlocuteur-rices ont appelé à la mise en place d'une procédure normalisée, appliquée de manière uniforme par l'ensemble des organismes officiels, afin de garantir un enregistrement de l'état civil simple et efficace dans les langues minoritaires¹⁷⁹. Le Comité consultatif estime que de telles mesures pourraient contribuer à inverser la tendance générale à la « magyarisisation » des noms et prénoms des minorités, ainsi qu'il l'avait déjà souligné dans son cinquième Avis¹⁸⁰.

107. En 2021, la Commissaire adjointe a publié une observation générale détaillée sur l'usage des noms et prénoms dans les langues minoritaires, se concentrant principalement sur les défis qui y sont associés¹⁸¹. Parmi les principaux problèmes identifiés figuraient les lacunes persistantes dans les pratiques d'enregistrement de l'état civil, la nécessité de réviser la compilation, la modification et l'accès aux registres des prénoms minoritaires approuvés (en étroite coopération avec les instances autonomes des minorités nationales), ainsi que les exigences techniques et professionnelles pour assurer un enregistrement correct des noms et prénoms dans les langues minoritaires, notamment la formation des officiers d'état civil.

108. Le Comité consultatif observe qu'en dépit de l'existence d'un cadre juridique solide régissant l'installation d'une signalisation bilingue¹⁸², sa mise en œuvre effective reste limitée. Les représentant-es des minorités nationales ont souligné que l'installation de ce type de signalisation est possible dès lors que les instances autonomes locales des minorités en font la demande, comme en témoigne l'exemple des panneaux en croate et en hongrois à Pécs. Cependant, dans la pratique, ces demandes restent peu fréquentes en raison des obstacles administratifs associés et du manque de sensibilisation des personnes appartenant aux minorités nationales à cette possibilité.

109. En 2021, la Commissaire adjointe a publié une observation générale détaillée sur l'usage des noms de lieux dans les langues des minorités nationales en vue de remédier aux lacunes persistantes¹⁸³. Les recommandations portaient notamment sur la mise en place d'incitations financières pour encourager les collectivités locales à intégrer les langues minoritaires dans les espaces publics, les noms de rues, la signalisation et les transports, sur la sensibilisation des personnes décisionnaires par la participation active des communautés minoritaires au processus d'attribution des noms, ainsi que sur l'harmonisation des registres officiels des noms géographiques dans les langues minoritaires.

110. Le Comité consultatif réaffirme que « [l]e droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire [...] est un droit linguistique fondamental [pour les personnes appartenant aux minorités nationales], étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu »¹⁸⁴. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques dans les langues minoritaires contribuent à préserver le patrimoine linguistique et culturel local et à mieux faire connaître les minorités nationales présentes au niveau local, tout en véhiculant le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes ethniques¹⁸⁵.

111. Par conséquent, le Comité consultatif estime que la mise en place d'un plus grand nombre de panneaux et d'indications topographiques dans les langues minoritaires constituerait une reconnaissance tangible de la présence de longue date des minorités nationales en Hongrie en tant que partie intégrante de la société. Cela contribuerait également au maintien du patrimoine linguistique et culturel local et permettrait de mieux faire connaître les minorités nationales au niveau local. Dans ce contexte, si le Comité consultatif se félicite du cadre juridique existant, il déplore le faible recours des communautés minoritaires aux possibilités qui leur sont offertes et appelle à la promotion de

¹⁷⁸ Commissaire adjointe (2023), Rapport conjoint n° 899/2023 sur l'inscription d'office des noms et prénoms de nationalité dans l'acte de naissance (disponible en [hongrois](#)) ; Bulletin d'information de la Commissaire adjointe numéro [2023/3](#).

¹⁷⁹ Le Comité consultatif note que les noms de familles ukrainiens sont générés (par exemple, Oleksandrovych, Oleksandrivna), et ne sont pas toujours correctement enregistrés, ce qui conduit de nombreux parents à renoncer à utiliser des noms dans leur langue.

¹⁸⁰ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 116.

¹⁸¹ Commissaire adjointe (2021), Observation générale n° 3/2021 (texte complet disponible en [hongrois](#) ; résumé disponible en [anglais](#)).

¹⁸² [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 119 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 117. Dans les communes où, selon le tout dernier recensement, les personnes appartenant à des minorités nationales représentent au moins 10 % des habitant-es, une signalisation bilingue doit être mise en place dès lors que l'instance autonome locale de la minorité nationale concernée en fait la demande.

¹⁸³ Commissaire adjointe (2021), Observation générale n° 4/2021 (texte complet disponible en [hongrois](#) ; résumé disponible en [anglais](#)).

¹⁸⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphe 61.

¹⁸⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#) (2012), paragraphe 67.

l'utilisation des noms de personnes et de lieux dans les langues minoritaires et à l'adoption de nouvelles mesures visant à améliorer la visibilité de ces langues.

Recommandation

112. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre pleinement en œuvre, sans délai, le cadre juridique relatif à l'usage des noms de personnes et de lieux dans les langues des minorités nationales, et notamment à sensibiliser les fonctionnaires au niveau local et à leur proposer une formation adaptée.

Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales (article 12)

113. Les autorités ont adopté une nouvelle Stratégie d'éducation publique (2021-2030), dont l'un des cinq piliers stratégiques est « l'amélioration de l'éducation des Hongrois vivant à l'étranger et des minorités nationales vivant en Hongrie »¹⁸⁶. Le programme national commun d'enseignement de 2020 met l'accent sur le renforcement de l'identité nationale et européenne, sur le patriotisme, la citoyenneté active et la démocratie, ainsi que sur la préservation des cultures des minorités nationales¹⁸⁷. Il énonce également les principes applicables à l'éducation des élèves appartenant aux minorités nationales¹⁸⁸. Même si l'éducation interculturelle ne fait pas l'objet d'une matière spécifique, des thématiques connexes telles que les droits de l'enfant, la démocratie ou la citoyenneté, sont intégrées de manière transversale dans l'ensemble du programme scolaire.

114. Le Comité consultatif note que le cours « Histoire nationale et civilisation » (*hon-és népismert*)¹⁸⁹ est une matière obligatoire étudiée pendant un an dans le cadre de l'enseignement de l'histoire et de l'éducation civique, généralement en 5^e ou 6^e année. À raison d'une heure par semaine, ce cours traite de l'histoire locale, des traditions populaires, des modes de vie traditionnels, des fêtes et des grandes figures de l'Histoire de Hongrie. Cette matière vise à renforcer l'identité nationale et la valorisation du patrimoine culturel hongrois, ainsi qu'à favoriser une meilleure connaissance de la diversité culturelle du pays, notamment des minorités nationales, de leurs traditions et de leur histoire.

115. Si cette matière a le mérite d'exister, sa mise en œuvre demeure insuffisante, ce qui préoccupe de nombreux représentant·es des minorités nationales. Ces représentant·es ont observé que, bien que l'enseignement sur les minorités soit encouragé, l'importance qui lui est accordée varie d'un établissement à l'autre et dépend souvent de la composition régionale ou locale de la population scolaire et de l'initiative du personnel enseignant. Dans certains établissements, en particulier dans les zones plus homogènes, les contenus liés aux minorités ne sont souvent abordés que de manière superficielle. En conséquence, les minorités nationales sont souvent absentes ou insuffisamment représentées dans les contenus éducatifs et les manuels scolaires, ce qui contribue à un manque général de sensibilisation de la société à leur égard (voir l'article 6). Les interlocuteur·rices ont également fait part de leurs préoccupations quant à la manière dont certains événements historiques sont présentés dans les manuels scolaires et dont les minorités nationales sont représentées dans ces récits. Plusieurs interlocuteur·rices ont souligné que les diverses interprétations historiques au sein des communautés minoritaires peuvent parfois entrer en contradiction avec le récit historique dominant au niveau national. Par exemple, une personne peut être qualifiée d'« ennemi » dans les manuels scolaires d'histoire, mais se voir attribuer le statut de « héros » dans les récits historiques propres à une communauté minoritaire.

116. Les personnes appartenant à la minorité nationale rom ont déploré que l'histoire et la culture roms soient peu abordées dans les programmes et les manuels scolaires, et ce en dépit de l'inclusion officielle de ces thématiques, notamment de l'Holocauste des Roms, dans le programme général de l'enseignement secondaire depuis 2013. Le Comité consultatif relève que, bien que la stratégie nationale d'inclusion sociale 2030 de la Hongrie prévoit des mesures visant à sensibiliser les jeunes à la culture et à l'histoire roms, leur mise en œuvre reste globalement jugée insuffisante et dépourvue d'objectifs clairement définis¹⁹⁰. Les interlocuteur·rices ont également exprimé leur souhait de voir l'histoire et la culture roms présentées de manière positive, notamment à travers des contes pour enfants qui suscitent la fierté, la joie et un sentiment d'appartenance renforcé à l'ensemble de la société. À cet égard, la Commissaire adjointe a également souligné l'importance d'inclure de façon effective

¹⁸⁶ Eurydice (2024), National Education Systems – Hungary, [2.1. Fundamental principles and national policies](#) ; Stratégie pour l'enseignement public 2021-2030 ([Köznevelési stratégia 2021-2030](#)).

¹⁸⁷ Voir le programme scolaire national (disponible uniquement en [hongrois](#)).

¹⁸⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 86.

¹⁸⁹ Voir également [Útmutató a hon- és népismert tantárgy tanításához: 2020-ban kiadott Nemzeti alaptanterv és kerettantervek alapján](#) (Lignes directrices sur l'enseignement de la matière Histoire nationale et civilisation conformément à l'édition 2020 du programme national et des programmes-cadres). La plupart des interlocuteur·rices rencontrés par le Comité consultatif ont employé l'expression « connaissances relatives à la nationalité » pour évoquer ce sujet.

¹⁹⁰ Roma Civil Monitor (2022), [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 55.

l'histoire des Roms dans les programmes scolaires et les supports pédagogiques¹⁹¹ et a appelé à la mise en œuvre de la Recommandation (2020)2 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, recommandation que le Comité consultatif soutient pleinement¹⁹².

117. Le Comité consultatif rappelle que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques [...] doivent valoriser la diversité, promouvoir le respect de la différence et viser à développer les compétences de réflexion analytique et critique [...] et [qu'ainsi, ils] sont essentiels pour sensibiliser aux minorités nationales et à leurs membres. Le fait de ne pas évoquer ces minorités contribue à les rendre invisibles dans la vie publique [...] »¹⁹³. Le Comité consultatif souligne en outre que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques devraient également refléter la diversité existante au sein des communautés minoritaires [... en vue d'] éviter la perpétuation des stéréotypes négatifs, [...], tout en luttant contre la folklorisation et les préjugés, les idées superficielles ou les clichés à l'égard des minorités et des personnes qui déclarent y appartenir »¹⁹⁴. Par ailleurs, le Comité consultatif attire l'attention sur « la nécessité d'adopter des perspectives multiples dans l'enseignement de l'histoire afin de permettre aux élèves d'apprécier différents points de vue et d'encourager la réflexion critique, en s'appuyant sur une historiographie indépendante et rigoureuse sur le plan méthodologique. Cependant, la pratique montre que l'enseignement de cette matière peut représenter un domaine de l'éducation de plus en plus délicat, contesté et difficile¹⁹⁵. [...] C'est pourquoi le Comité consultatif est très attentif à la façon dont ces événements sont enseignés et dont les personnes appartenant à des minorités nationales sont présentées dans ces récits »¹⁹⁶. À cet égard, et dans l'objectif d'encourager une identité civique commune, les États devraient examiner différents récits historiques concurrents et déconstruire ceux qui reposent sur des sources ou affirmations fallacieuses. L'approche de la multiperspectivité devrait également être adoptée dans les matériels pédagogiques et la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes¹⁹⁷.

118. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour promouvoir la connaissance des minorités nationales. Toutefois, il regrette de constater que les matériels pédagogiques sur les minorités nationales de la Hongrie et les personnes y appartenant restent largement épars et insuffisants. Le personnel enseignant n'est ni systématiquement formé pour enseigner les questions relatives aux minorités nationales, ni suffisamment informé des droits qui leur sont reconnus. Face à la reconnaissance croissante de l'importance d'enseigner le respect de la diversité, le Comité consultatif estime que tous les élèves et étudiant-es de Hongrie, quels que soient leur lieu de résidence, devraient disposer d'un socle minimal de connaissances sur l'ensemble des minorités nationales. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle qu'un enseignement adapté à l'âge des élèves sur l'histoire des différentes minorités nationales devrait être prévu à tous les niveaux du système éducatif¹⁹⁸. Un enseignement de qualité en histoire est essentiel au développement d'une culture démocratique. À cette fin, il encourage vivement les États à participer aux travaux de l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe du Conseil de l'Europe, qui fournit des données sur l'enseignement de l'histoire dans le cadre de ses rapports généraux et thématiques, offre un espace d'échange de connaissances et de discussions fondées sur les données factuelles et favorise le partage des bonnes pratiques et des modèles efficaces en matière d'enseignement de l'histoire¹⁹⁹.

¹⁹¹ Commissaire adjointe, Observation générale 3/2020 sur l'inclusion professionnelle et effective de l'histoire des Roms dans les programmes d'enseignement et les supports pédagogiques (texte complet en [hongrois](#), résumé en [anglais](#)).

¹⁹² [Recommandation CM/Rec\(2020\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques.

¹⁹³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 31 mai 2024, révisant et remplaçant le Commentaire thématique no 1 (2006), paragraphe 25.

¹⁹⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 26.

¹⁹⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 34.

¹⁹⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4 \(2016\)](#), paragraphe 35.

¹⁹⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 36.

¹⁹⁸ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 38.

¹⁹⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 41. Voir également la Résolution [CM/Res\(2020\)34](#) du Comité des Ministres instituant l'Accord partiel élargi sur l'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe et la page Web de [L'Observatoire de l'enseignement de l'histoire en Europe](#).

Recommandation

119. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que les programmes scolaires, les supports pédagogiques et la formation du personnel enseignant intègrent des informations sur les cultures, les traditions, l'histoire, les religions et les langues des minorités, y compris les minorités numériquement moins nombreuses, ainsi que sur leur contribution en tant que composante pleinement reconnue et valorisée de la société hongroise plurielle. Elles devraient également s'assurer que les supports pédagogiques et la formation du personnel enseignant privilégient une approche multiperspectiviste. L'ensemble du personnel enseignant devrait recevoir une formation pratique et systématique sur les droits humains, y compris les droits des minorités, afin de promouvoir efficacement et durablement l'éducation interculturelle au sein du milieu scolaire.

Égalité d'accès à l'éducation des Roms (article 12)

120. La stratégie en matière d'éducation publique (2021-2030) fixe comme objectif stratégique la mise en place d'une « une éducation équitable adaptée aux besoins individuels ». Il s'agit de « réduire le faible niveau d'instruction et le décrochage scolaire précoce et de favoriser l'intégration et le rattrapage »²⁰⁰. La stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale comprend également un volet consacré à l'éducation, prévoyant des mesures destinées à réduire les inégalités et à garantir des environnements scolaires inclusifs. Selon les autorités, des progrès ont été réalisés pour favoriser l'inclusion scolaire des enfants roms de tous âges grâce à une série d'initiatives, notamment les Maisons des enfants « Bien démarrer », le programme « Bari Shej » destiné aux filles roms, le « Réseau des collèges roms », les programmes « Arany János » et « Deuxième chance »²⁰¹. Parmi les mesures mises en place figurent l'octroi de bourses aux élèves et étudiant-es suivant un enseignement secondaire et professionnel²⁰², ainsi que la fourniture de repas gratuits pour les enfants des écoles maternelles et de transport gratuit pour les élèves du primaire vivant dans des zones reculées.

121. Des écarts notables persistent malgré tout entre les Roms et le reste de la population en matière d'éducation. Le taux de scolarisation dans l'enseignement préscolaire (pour les enfants âgés de trois ans à six ans, âge auquel la scolarisation devient obligatoire) est passé de 71 % en 2016 à 59 % en 2021, tandis qu'il demeure de 93 % pour la population générale²⁰³. Bien que le nombre d'élèves quittant l'école avant la fin de la scolarité obligatoire ait diminué au niveau national depuis l'introduction de mesures de prévention précoce en 2016, ce taux demeure disproportionnellement élevé chez la population rom : 60,8 %, contre 9,3 % pour la population non rom.²⁰⁴ Le Comité consultatif note que l'absentéisme demeure un sujet de préoccupation et que les sanctions sévères appliquées en cas d'absentéisme, notamment le retrait des allocations familiales, touchent de manière disproportionnée les familles roms, ce qui complique davantage l'accès à l'éducation pour leurs enfants. À cet égard, la Commissaire adjointe a souligné que la réduction de l'aide au revenu pour sanctionner les familles roms contribue à instaurer un système contradictoire, qui pénalise des personnes déjà confrontées à de graves difficultés financières²⁰⁵.

122. Plusieurs interlocuteur·rices ont également souligné que l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire de 18 à 16 ans a eu et continue d'avoir des conséquences négatives sur le niveau d'instruction. Cette mesure s'est soldée par l'orientation de nombreux jeunes Roms vers des emplois peu qualifiés dans le cadre du programme de travaux publics (voir l'article 15), au lieu de favoriser la poursuite de leurs études, contribuant ainsi à perpétuer le cycle de pauvreté au sein de la communauté rom. Selon l'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), seuls 41 % des Roms âgés de 20 à 24 ans atteignent au minimum le niveau de l'enseignement secondaire supérieur, contre 86 % de leurs pairs au sein de la population générale²⁰⁶. Alors que les autorités ont indiqué au Comité consultatif qu'aucune donnée n'était disponible sur le nombre d'enfants roms en Hongrie ni sur leur niveau d'instruction (voir également l'article 4), le rapport étatique précise qu'en 2021, seulement 0,5 % des Roms âgés de 15 à 64 ans avaient terminé un cursus d'études supérieures, contre 26,2 % de la population non rom²⁰⁷.

²⁰⁰ Eurydice (2024), National Education Systems – Hongrie, [2.1. Fundamental principles and national policies](#) ; Stratégie pour l'enseignement public 2021-2030 ([Köznevelési stratégia 2021-2030](#)), p. 26.

²⁰¹ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 130 ; 134-140 ; 181-182

²⁰² Dans le cadre du programme « Bourse d'études pour la nationalité rom », chaque année, 25 étudiant-es roms talentueux-ses ayant obtenu d'excellents résultats scolaires reçoivent une bourse mensuelle de 30 000 HUF (75 €).

²⁰³ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 37.

²⁰⁴ Commission européenne (2024), Education and Training Monitor 2024, [Hongrie](#), p. 11.

²⁰⁵ Commissaire adjointe (2022), [Observation générale n° 2/2022](#) (en anglais) sur l'examen des procédures d'infraction et autres sanctions pour absentéisme scolaire.

²⁰⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#) p. 38.

²⁰⁷ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 55.

123. La pandémie de Covid-19 a entravé la progression de l'inclusion dans l'éducation²⁰⁸. L'accès limité à du matériel informatique et à une connexion Internet stable a creusé les inégalités existantes et freiné l'accès des élèves et étudiant-es roms à l'enseignement en ligne sur un pied d'égalité avec les autres élèves. La suppression de l'aide sociale conditionnée à l'assiduité a encore réduit la capacité des Roms concernés à satisfaire leurs besoins essentiels²⁰⁹. Le rôle crucial que jouent les centres de soutien scolaire après la classe (*tanodas*) dans l'amélioration de l'accès des élèves roms à l'éducation en leur apportant un soutien pour combler la fracture numérique n'est plus à démontrer²¹⁰. Le Comité consultatif considère que ces *tanodas* constituent des exemples de bonnes pratiques. Lors de sa visite dans un *tanoda* à Alsószentmárton, qui propose des cours en hongrois et en romani, le Comité consultatif a pu observer directement les effets positifs de ces centres sur les élèves roms et sur la communauté rom dans son ensemble, notamment en matière de préservation de la langue romani et d'amélioration des résultats scolaires.

124. La ségrégation scolaire reste une question systémique et sensible. Le Comité consultatif rappelle que la ségrégation des enfants roms dans les écoles, leur orientation disproportionnée vers des établissements pour élèves à besoins éducatifs spéciaux, ainsi que les autres difficultés auxquelles ils sont confrontés, sont autant de questions qui ont été examinées de près dans ses précédents avis²¹¹. Ces problèmes ont également été soulignés par la Cour européenne des droits de l'Homme dans deux arrêts majeurs rendus contre la Hongrie²¹², en attente d'exécution. Le Comité consultatif a appelé les autorités à prendre des mesures spécifiques afin de combler les lacunes identifiées. Bien que le rapport étatique ne fournisse pas d'informations détaillées à ce sujet, le Comité consultatif croit comprendre que les autorités ont mis en place un large éventail de mesures visant à éliminer la ségrégation et à promouvoir l'éducation inclusive dans l'ensemble du pays. Ces mesures incluent notamment la création de groupes de travail anti-ségrégation dans chaque district scolaire, l'élaboration de plans d'action pour l'égalité des chances, la révision régulière de la carte scolaire afin d'assurer une répartition équilibrée des élèves, ainsi qu'un dispositif de prévention du décrochage scolaire. Le Comité consultatif relève que la mesure la plus récente visant la déségrégation est l'adoption de la loi XCII de 2023 relative aux mesures de lutte contre la discrimination dans l'enseignement public, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. En vertu de cette loi, l'aide budgétaire accordée aux responsables des établissements d'enseignement public est réduite à 90 % si la proportion d'élèves défavorisés y est inférieure de plus de 20 % ou, les années suivantes, de plus de 15 %, à la moyenne de la commune ou du district²¹³. La Stratégie nationale d'inclusion sociale souligne également l'enjeu majeur que pose la ségrégation et encourage la mise en œuvre de mesures de déségrégation. Cependant, l'absence de données de référence et d'objectifs mesurables compromet toute avancée en la matière²¹⁴. À cet égard, plusieurs interlocuteur-rices du Comité consultatif ont souligné que les mesures de déségrégation pourraient considérablement gagner en efficacité si toutes les parties prenantes locales étaient pleinement associées à l'élaboration des plans d'action locaux de déségrégation et de lutte contre la ségrégation. Ces interlocuteur-rices ont également mis en avant la nécessité d'une communication plus claire et plus transparente à tous les niveaux, un constat qui semble d'ailleurs corroboré par le rapport d'évaluation de la précédente Stratégie nationale d'inclusion sociale²¹⁵.

125. Le Comité consultatif déplore le fait que la ségrégation demeure largement répandue en dépit des mesures adoptées. Les données indiquent que 44 % des enfants roms âgés de 6 à 15 ans sont scolarisés dans des établissements où la totalité ou la majorité des élèves sont également roms, ce qui constitue néanmoins une baisse par rapport à 2016, où ce taux atteignait 60 %²¹⁶. Les plaintes relatives à la ségrégation représentaient les deux tiers de l'ensemble des plaintes adressées en 2023²¹⁷ et 2024²¹⁸ à la Commissaire adjointe dans le domaine de l'éducation. La plupart des interlocuteur-rices du Comité consultatif, ainsi que les chercheur-ses, associent la ségrégation à divers facteurs, notamment la « fuite des Blancs », qui consiste pour les parents non roms à invoquer la « politique du

²⁰⁸ Voir également Commissaire adjointe (2020), [Observation générale n° 4/2020](#) (en anglais) sur les effets de l'épidémie de Covid-19 sur les communautés minoritaires.

²⁰⁹ Centre européen des droits des Roms (ERRC) (2020), Roma rights in the time of Covid, p. 17.

²¹⁰ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 79.

²¹¹ Voir [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 55-56, 132-148 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 123-130.

²¹² [Horváth et Kiss c. Hongrie](#) (n° 11146/11), 29 janvier 2013 ; [Szolcsán c. Hongrie](#) (n° 24408/16), 30 mars 2023.

²¹³ Secrétariat du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [DH-DD\(2024\)79](#), Communication from Hungary concerning the case of Szolcsán v. Hungary, Action Plan (en anglais uniquement) (24/01/2024).

²¹⁴ Commission européenne (2023), document de travail des services de la Commission, qui accompagne le Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, {COM(2023) 7 final}, p. 84.

²¹⁵ Kopint-Tárki Institute for Economic Research (2020), [Evaluation of the implementation of the Hungarian National Social Inclusion Strategy](#) (Résumé en anglais), p. 3.

²¹⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 40.

²¹⁷ Commissaire aux droits fondamentaux (2024), [Beszámoló az alapvető jogok biztosának és felyetteseinek tevékenységéről 2023](#) (Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux et de ses adjoints, 2023), p. 187.

²¹⁸ [Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux et de ses adjoints \(2024\)](#) (en anglais), pp. 150 et 156-158.

libre choix de l'école »²¹⁹ pour inscrire leurs enfants dans des établissements plus éloignés, afin d'éviter les écoles comptant un nombre élevé d'élèves roms. Certains interlocuteur·rices soulignent également que l'application inégale des règles relatives à la carte scolaire offre aux parents et aux écoles une plus grande latitude, ce qui conduit à des admissions sélectives et à une ségrégation accrue. Cette tendance est également corroborée par les conclusions des recherches de l'Institut d'économie du Centre d'études économiques et régionales, qui font état, sur la base d'indicateurs relatifs à l'enseignement public, d'une intensification de la ségrégation dans le pays, principalement parce que les élèves défavorisés sont généralement scolarisés dans des établissements distincts de ceux fréquentés par leurs camarades moins défavorisés²²⁰.

126. Un autre facteur tient au placement disproportionné d'enfants roms dans des établissements pour élèves à besoins éducatifs spéciaux. Cette question a notamment fait l'objet d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme, l'arrêt *Horváth et Kiss c. Hongrie*²²¹, toujours en attente d'exécution. Une étude approfondie menée récemment²²² a mis en évidence que les professionnel·les recommandent souvent d'orienter les enfants roms vers une éducation spécialisée séparée, en raison non pas de besoins éducatifs particuliers avérés, mais du fait qu'on leur associe de prétendus « déficits culturels » ou des désavantages socio-économiques. La ségrégation est alors présentée comme « un moindre mal » pour des enfants considérés, à tort, comme voués à l'échec dans l'enseignement ordinaire. Les chercheur·ses ont également observé que ces décisions, loin de tenir compte de facteurs structurels plus larges, font en réalité peser sur les parents roms la responsabilité de remédier à des problèmes qui relèvent du système lui-même. Le Comité consultatif se félicite de l'arrêt rendu en 2020 par la cour d'appel de Debrecen²²³, aux termes duquel les autorités sont tenues de vérifier, pour une période de cinq ans, si les enfants roms du comté de Heves sont représentés de manière disproportionnée parmi les enfants considérés comme ayant des besoins éducatifs spéciaux. Bien que le ministère collecte et publie des données fondées sur la perception ethnique depuis 2021, il a précisé qu'il s'agissait d'une initiative inédite et que sa mise en œuvre à l'échelle nationale exigeait au préalable une analyse des données actuelles²²⁴.

127. Plusieurs affaires de ségrégation ont déjà été portées devant les tribunaux. La Cour suprême (Kúria) a confirmé l'arrêt historique de 2019 condamnant les autorités à verser des dommages-intérêts pour la ségrégation pratiquée entre élèves roms et non roms dans une école primaire de Gyöngyöspata²²⁵, rejetant la proposition des autorités de remplacer l'indemnisation financière par des cours particuliers ou des formations spécifiques, ce qui a suscité de vives réactions politiques (voir l'article 6)²²⁶. Peu après cette décision, une modification législative a été adoptée en 2020 afin d'interdire à l'avenir toute demande d'indemnisation financière en cas de discrimination commise par des établissements d'enseignement. À cet égard, en 2021, la Commissaire aux droits fondamentaux adjointe a publié une observation générale sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata²²⁷. La Commissaire adjointe a également examiné des plaintes pour des cas présumés de ségrégation et rendu des décisions, dont une en janvier 2025 qui a conduit à la fermeture

²¹⁹ Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), [Étude de faisabilité sur les politiques et pratiques de déségrégation et d'inclusion dans le domaine de l'éducation des enfants roms et issus de la communauté des Gens du voyage](#), CDADI(2024)19rev, pp. 28-29.

²²⁰ Agence des droits fondamentaux (FRA) (2021), Contribution nationale de Franet au rapport 2021 sur les droits fondamentaux, [Hongrie](#) (en anglais), p. 23.

²²¹ Cet arrêt portait sur deux requérants roms qui affirmaient que leur orientation vers une école spéciale de rattrapage proposant un programme scolaire restreint constituait une discrimination fondée sur l'origine ethnique, que les évaluations scolaires étaient biaisées sur le plan culturel, que leurs parents ne pouvaient pas exercer leurs droits de participation et qu'ils avaient, de ce fait, été stigmatisés. En 2013, la CEDH a conclu que l'État hongrois n'avait pas fourni « les garanties nécessaires au titre de ses obligations positives visant à mettre un terme à la pratique de la ségrégation raciale par le placement dans des écoles spéciales ». Pour connaître l'état d'exécution de cet arrêt, voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, CM/Del/Dec(2024)1492/H46-17, [1492e réunion \(12-14 mars 2024\)](#) (DH) - H46-17 Horvath et Kiss/ Szolcsán c. Hongrie (Requêtes nos 11146/11 et 24408/16). Le Comité consultatif note qu'en 2016, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction contre la Hongrie en raison de la persistance de la ségrégation des enfants roms dans l'éducation. Aucune information publique n'est disponible quant à l'avancement de l'enquête menée par la Commission européenne.

²²² Adél Kegye et Ágnes Kende (2024), [Segregation in Special Education](#), Rosa Parks Foundation.

²²³ Cour d'appel régionale de Debrecen, no Pf.I.20.214/2020/10, 24 septembre 2020.

²²⁴ Voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, CM/Del/Dec(2024)1492/H46-17, [1492e réunion \(12-14 mars 2024\)](#) (DH) - H46-17 H46-17 Horvath et Kiss / Szolcsán c. Hongrie (Requêtes nos [11146/11](#) et [24408/16](#)).

²²⁵ Kúria (Cour suprême de Hongrie), 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).

²²⁶ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 42.

²²⁷ Voir Commissaire adjointe, [Observation générale n° 5/2021](#) (en anglais) sur la situation de l'éducation et de la formation des enfants roms à Gyöngyöspata. Le Comité consultatif note que la commissaire adjointe s'est fortement engagée sur la question de la ségrégation et a publié plusieurs autres observations générales (nos [3/2023](#), [1/2024](#) et [3/2024](#)) afin d'identifier les facteurs généraux et spécifiques liés aux politiques sociales et éducatives qui contribuent à la ségrégation à différents niveaux de scolarité. Ces observations examinent les décisions judiciaires pertinentes ainsi que les normes professionnelles et juridiques, et proposent des mesures politiques et d'intégration destinées à remédier à ce problème systémique.

définitive des écoles maternelles de Kalocsa pour cause de ségrégation et à la redéfinition des limites des districts afin de promouvoir l'inclusion²²⁸.

128. Au cours de la visite de suivi, de nombreux interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude face à la multiplication des écoles confessionnelles et à leur contribution à l'intensification de la ségrégation²²⁹. Bien qu'elles reçoivent un financement public équivalent²³⁰, ces écoles bénéficient de ressources supplémentaires allouées par l'Église. Les écoles confessionnelles, mieux dotées financièrement, représentent désormais environ 20 % de l'ensemble des établissements scolaires et plus de 33 % des établissements secondaires. Un nombre croissant d'écoles passent sous le contrôle du secteur privé ou confessionnel, en particulier dans les régions reculées, laissant les écoles publiques sous-financées et de plus en plus en proie à la ségrégation, avec une concentration croissante d'enfants roms²³¹. Parfois, en dépit de l'enseignement de qualité qu'elles peuvent proposer, les écoles confessionnelles qui accueillent des élèves roms le font en règle générale sans vraiment favoriser leur inclusion, comme l'a également constaté le Comité consultatif lors de sa visite à l'école maternelle et primaire gréco-catholique *Sója Miklós*, près du quartier Huszár à Nyíregyháza. Dans ce cas précis, plusieurs parents roms ont indiqué n'avoir eu d'autre choix que d'inscrire leurs enfants à l'école la plus proche, suite à la suppression du service de bus desservant l'école publique du centre-ville²³².

129. Des cas d'intimidation et de violences à l'encontre d'élèves roms dans l'enceinte d'établissements scolaires ont également été signalés. À cet égard, le Comité consultatif exprime son inquiétude quant à la présence d'agents de sécurité dans les établissements scolaires suite à la modification législative de 2020 et considère qu'« une approche purement sécuritaire aurait pour conséquence une stigmatisation encore plus forte des élèves et des étudiant-es issu-es de milieux difficiles et de familles à faibles revenus, qui vivent déjà dans des régions défavorisées, comme c'est le cas des Roms »²³³. Le Comité consultatif réaffirme que « [l]a ségrégation dans l'éducation [...] nuit à la cohésion sociale, car elle entretient les clivages entre les individus et les communautés »²³⁴. « La ségrégation dans l'éducation [...] est une forme de discrimination qui empêche l'égalité d'accès à l'éducation, en particulier à une éducation de qualité pour tous. Dans les établissements scolaires où la ségrégation est présente, l'enseignement tend à être de moindre qualité, le taux d'abandon scolaire plus élevé et les résultats généralement plus faibles. Cette situation a des répercussions sur l'accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement, ainsi que sur la participation à la vie sociale, culturelle et publique d'un pays. Selon le Comité consultatif, la ségrégation qui touche les Roms [...] et d'autres communautés désavantagées sur le plan socio-économique peut avoir un effet particulièrement stigmatisant. La ségrégation, qui renforce les cycles de l'exclusion et de la marginalisation dans la société et qui alimente davantage l'antitsiganisme et d'autres formes de racisme, résulte de l'exclusion sociale des personnes qui en sont victimes tout en la perpétuant, et il convient de s'y attaquer pleinement – même dans les cas où, pour diverses raisons, elle a été choisie par les personnes appartenant aux minorités concernées »²³⁵.

130. Le Comité consultatif souligne également que, « quelles que soient les raisons de la ségrégation, qui peuvent être très variables, les autorités ont l'obligation positive d'adopter une approche globale en vue de mettre fin à ce phénomène dans l'éducation, y compris aux situations qui en sont à l'origine, telles que la ségrégation de logement ou la ségrégation spatiale, ainsi qu'au harcèlement raciste dans les écoles », et de prévoir des mesures concrètes pour y parvenir²³⁶. Pour ce faire, le plus efficace consiste à favoriser un environnement éducatif qui ne se contente pas de garantir l'égalité d'accès aux droits, mais respecte et valorise également la diversité au sein de la population scolarisée. Enfin, le

²²⁸ Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (14 février 2025), [End of Segregation of Roma in Kindergartens in Kalocsa, Hungary After Community Legal Action](#).

²²⁹ Eszter Neumann (2024), [How churches make education policy: the churchification of Hungarian education and the social question under religious populism](#), *Religion, State and Society*, 53(2), pp. 97-116.

²³⁰ Conformément à la loi budgétaire, les instances autonomes des minorités, les églises, les autres organisations privées et les administrations locales bénéficient de subventions du budget central de l'État pour assurer la gestion d'établissements d'enseignement. Cette subvention est calculée en fonction du salaire moyen. Le montant de la subvention dépend du nombre d'enfants/d'élèves. Lors du calcul du nombre d'enfants/d'élèves : les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers et présentant une déficience intellectuelle légère, des troubles du développement physique ou des troubles du langage sont comptés pour deux ; les enfants/élèves présentant des troubles sensoriels ou physiques, une déficience intellectuelle modérée, des troubles du spectre autistique ou des handicaps multiples sont comptés pour trois. Voir pour plus de détails l'Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive (2023), [Country System Mapping Country Report: Hungary](#).

²³¹ Voir les considérations similaires dans la [Déclaration](#) de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'éducation, à la suite de sa visite en Hongrie, du 10 au 21 mars 2025 (en anglais).

²³² L'affaire a été examinée par la Commissaire adjointe, qui a conclu à une violation du droit des enfants roms à l'égalité de traitement. Voir également Commissaire adjointe, Observation générale n° 4/2024 sur les préoccupations relatives aux violations du principe d'égalité de traitement dues à l'absence de transports publics locaux et de bus scolaires (texte complet disponible en [hongrois](#) ; résumé disponible en [anglais](#)).

²³³ [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 12.

²³⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 20.

²³⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 59.

²³⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 63.

Comité consultatif souligne que lorsque les autorités évoquent le caractère « volontaire » de la ségrégation et la considèrent comme une question de choix parental ou de « demande » de la part des minorités, l'on ne saurait admettre la possibilité de renoncer au droit de ne pas faire l'objet d'une discrimination fondée sur la race. Il rappelle également l'importance du fait de pouvoir invoquer le droit à l'éducation devant la justice, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme²³⁷.

131. Enfin, le Comité consultatif réitère que « [p]our assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation de qualité, les États doivent agir avec fermeté pour, notamment, veiller à ce que tous les enfants soient dûment scolarisés et pour mener un suivi du parcours scolaire, y compris des taux d'absentéisme et d'abandon scolaire, du niveau d'instruction, de l'achèvement ou non des études, des niveaux atteints, des inégalités de genre, et de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, par la suite, à l'emploi²³⁸.

132. Bien que les autorités aient adopté des mesures visant à améliorer l'égalité d'accès des Roms à l'éducation, notamment pour lutter contre la ségrégation systémique, le Comité consultatif déplore l'absence d'évaluation globale de ces problèmes persistants ainsi que le manque de mesures ciblées pour améliorer le niveau scolaire des enfants roms. De nombreux enfants roms continuent de grandir en ayant peu de contacts avec leurs pairs non roms, ce qui contribue à accentuer les clivages sociaux. Compte tenu du faible taux d'achèvement des études, qui limite les perspectives d'accès au marché de l'emploi (voir l'article 15), il importe de suivre de près l'assiduité, les taux d'abandon scolaire, les résultats scolaires, y compris entre les différents établissements, ainsi que les trajectoires suivies après la scolarité (enseignement supérieur, apprentissage ou emploi). Pour ce faire, le Comité consultatif souligne la nécessité de disposer de données ventilées, fiables et régulièrement actualisées (voir article 4). Il reconnaît par ailleurs que la ségrégation est un phénomène complexe et multidimensionnel qui exige, pour en venir à bout, du temps, un financement durable et l'instauration d'un climat de confiance avec les communautés minoritaires, en particulier avec les enfants et les parents roms. Bien que la déségrégation constitue l'objectif ultime, il est nécessaire de continuer à des déployer des efforts soutenus et rigoureusement encadrés pour garantir à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité.

Recommandations

133. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en place, en étroite collaboration avec les parents et des représentant-es de la minorité rom, notamment des femmes, des mesures visant à mettre fin à la ségrégation scolaire, en adoptant une politique globale de déségrégation dotée d'objectifs clairs et de ressources adéquates, assortie d'un calendrier précis et d'un mécanisme de suivi pour sa mise en œuvre. Le personnel éducatif intervenant auprès d'élèves et d'étudiant-es roms devraient bénéficier d'une formation et d'un accompagnement afin d'améliorer la fréquentation et les résultats scolaires, de prévenir le décrochage et de promouvoir l'importance de l'éducation.

134. Le Comité consultatif appelle les autorités à procéder à une évaluation de la situation actuelle en matière d'accès des Roms à une éducation de qualité et à mettre en place, en collaboration avec les représentant-es de la minorité rom, les établissements scolaires, les parents et les élèves, des mesures pérennes visant à améliorer cet accès. Il convient de prendre des mesures pour établir un système de collecte de données ventilées par genre et assurer le suivi du parcours et des résultats scolaires et éducatifs des élèves et étudiant-es roms, en accordant une attention particulière aux filles roms, afin de garantir l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux et l'égalité dans les résultats scolaires. Ces mesures devraient être prises en concertation avec des représentant-es de la minorité rom, y compris des jeunes et des femmes, ainsi qu'avec un éventail plus large de parties prenantes, notamment les professionnel-les de l'éducation intervenant directement auprès des élèves.

Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)

135. Le Comité consultatif note que la Loi fondamentale, la Loi relative aux droits des nationalités et la Loi sur l'enseignement public fournissent un cadre juridique solide qui garantit aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit à une éducation dans leur langue minoritaire. Ainsi qu'il est indiqué dans les Avis précédents²³⁹, la Hongrie dispose d'un système bien établi d'enseignement dans les langues minoritaires qui s'articule autour de trois modèles : i) les « écoles de nationalité », où toutes les matières (à l'exception du hongrois) sont enseignées dans la langue de la minorité nationale

²³⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 61.

²³⁸ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 50.

²³⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 149-150 ; [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 142.

concernée ; ii) les « écoles bilingues », où la langue minoritaire est utilisée dans plus de 50 % des cours, représentant au moins trois matières ; iii) « l'enseignement de la langue minoritaire », dans le cadre duquel la langue minoritaire est enseignée en tant que matière au sein des écoles ordinaires. En règle générale, un minimum de huit élèves est requis pour ouvrir une classe dans une école de nationalité. Si le nombre d'élèves est inférieur à huit, un enseignement linguistique dit « complémentaire » peut aussi être proposé.

136. Le Comité consultatif note que la législation permet également aux instances autonomes des minorités nationales d'administrer des établissements d'enseignement public et que, parmi les 13 minorités nationales reconnues, 11 – à l'exception des instances des minorités arménienne et ruthène – en assurent effectivement la gestion. Ces établissements reçoivent un appui spécifique et peuvent obtenir la subvention salariale moyenne en cas d'effectif d'élèves plus réduit (huit au lieu de douze). À l'instar des écoles confessionnelles, ils ont aussi droit à des subventions d'exploitation supplémentaires par élève. Selon les représentant-es des minorités nationales, le cadre financier destiné à l'exploitation des « écoles de nationalité » est suffisant, même si certain-es représentant-es ont signalé des retards dans la conclusion des contrats d'enseignement public lors de la dernière période contractuelle quinquennale (2022-2026)²⁴⁰. La Commissaire adjointe s'est également penchée sur cette question et a notamment appelé à la conduite de consultations en temps utile avec les représentant-es des minorités nationales en amont de la conclusion de ces contrats afin d'évaluer leurs besoins spécifiques en matière de financement²⁴¹.

137. Selon le rapport étatique²⁴², « l'enseignement de la langue minoritaire »²⁴³ demeure le modèle dominant dans l'éducation des minorités nationales, couvrant 45 % de l'ensemble des élèves issus de minorités. Cependant, la participation à ces programmes a diminué de 4 % en 2022 (dernière année pour laquelle des données sont disponibles). En revanche, les « écoles bilingues » ont gagné en popularité et accueillent désormais un quart des élèves appartenant à des minorités. Parmi les langues des minorités nationales, l'allemand demeure la plus prisée, représentant 83 % des élèves inscrits pour suivre l'enseignement d'une langue minoritaire en 2022, suivie du slovaque (7 %), du croate (4 %) et du roumain (2 %). La part d'élèves qui étudient le boyash et le romani n'a cessé de diminuer et ne représente plus que 1 %. Environ 500 élèves ont également pu participer aux programmes d'enseignement linguistique dits « complémentaires », proposés par les instances autonomes des minorités bulgare, grecque et polonaise. En 2022, les 386 écoles maternelles de nationalité accueillaient 18 108 enfants issus des minorités allemande, bulgare, croate, grecque, roumaine, ruthène, serbe, slovaque et slovène. Les 512 écoles primaires de nationalité scolarisaient quant à elles 56 408 enfants appartenant aux minorités allemande, bulgare, croate, grecque, polonaise, roumaine, ruthène, serbe, slovaque, slovène et ukrainienne. Enfin, les 28 établissements secondaires de nationalité regroupaient 3 871 élèves issus des minorités allemande, bulgare, croate, roumaine, serbe, slovaque et slovène²⁴⁴. Il existe deux écoles primaires « de langue maternelle » enseignant en romani/boyash, quatre crèches/écoles maternelles bilingues (romani-hongrois/boyash-hongrois) et 17 établissements primaires et secondaires où le romani et le boyash sont enseignés²⁴⁵.

138. Bien qu'ils soient globalement satisfaits du cadre actuel de l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues, les interlocuteur-rices du Comité consultatif ont également exprimé leur inquiétude face au désintérêt croissant des jeunes générations pour ces langues, ainsi que face au manque de motivation et d'occasions pour les utiliser en dehors du milieu scolaire. Le Comité consultatif a par ailleurs rencontré plusieurs membres du corps enseignant exerçant dans des écoles fréquentées par des élèves issus des minorités nationales. Ces interlocuteur-rices ont exprimé un haut niveau de satisfaction quant à l'environnement scolaire et à la qualité des infrastructures pédagogiques. Le Comité consultatif s'est réjoui de le constater par lui-même lors de sa visite dans une école bilingue

²⁴⁰ Dans certains cas justifiés, les instances autonomes des minorités nationales, ainsi que d'autres organismes non étatiques gérant des établissements d'enseignement public destinés aux minorités nationales, peuvent bénéficier d'un appui supplémentaire dans le cadre d'un contrat d'enseignement public. À l'heure actuelle, cinq instances autonomes de minorités nationales et deux fondations publiques perçoivent chaque année un supplément de 1,3 milliard de forints (environ 3,32 millions d'euros) destiné au fonctionnement des établissements d'enseignement public pour minorités nationales qu'elles administrent. Voir Public Education Strategy 2021-2030 ([Köznevelési stratégia 2021-2030](#)), p. 77.

²⁴¹ Voir également Commissaire aux droits fondamentaux et Commissaire adjointe à la protection des nationalités vivant en Hongrie (2022), rapport conjoint dans l'affaire n° AJB-1268/2022 sur l'évaluation du soutien apporté aux établissements d'enseignement public des minorités nationales gérés par les instances autonomes des minorités nationales dans le cadre de contrats d'enseignement public (Résumé disponible en [anglais](#), texte complet disponible en [hongrois](#)).

²⁴² Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 147-149.

²⁴³ Le Comité consultatif note que, dans les écoles qui ont choisi d'intégrer « l'enseignement de la langue minoritaire », le nombre d'heures de cours dédiées à la langue et la culture de la minorité nationale a été porté à cinq heures par semaine dans les écoles enseignant l'allemand, le croate, le roumain, le serbe, le slovaque et le slovène et à trois heures dans le cas du romani et du boyash.

²⁴⁴ Le rapport étatique fournit une ventilation des élèves selon les modèles d'enseignement. Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 244-255.

²⁴⁵ Informations supplémentaires communiquées par les autorités le 10 janvier 2025.

hongrois-croate à Pécs. Les installations manifestement supérieures de ces écoles les rendent également attrayantes pour les familles n'appartenant à aucune minorité ainsi que pour les élèves croates vivant de l'autre côté de la frontière. De l'avis du Comité consultatif, les établissements d'enseignement comme cette école bilingue n'appuient pas seulement l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues au titre de l'article 14 de la Convention-cadre ; ils offrent aussi un bon exemple d'enseignement interculturel, car ils fournissent un espace où les élèves apprennent à communiquer entre eux, ce qui favorise l'intégration de la société tout entière²⁴⁶, conformément à l'article 12 de la Convention-cadre.

139. Les interlocuteur·rices du Comité consultatif ont également mis en avant des difficultés persistantes, au rang desquelles la pénurie de personnel enseignant qualifié dans les langues minoritaires, en particulier pour certaines matières scientifiques. Le Comité consultatif note que la pénurie de personnel enseignant constitue désormais un problème national, affectant l'ensemble de la population. Cette situation est particulièrement préoccupante dans les zones reculées, où plus de 40 % des écoles déclarent manquer d'enseignant·es qualifié·es, contre un tiers en 2018²⁴⁷.

140. Comme indiqué dans le rapport étatique²⁴⁸, les autorités continuent de mettre en place des mesures dans ce domaine, telles que le « programme de formation des enseignant·es de nationalité »²⁴⁹ et la formation continue, toutes deux appuyées par le Centre pédagogique national pour les minorités. Le Comité consultatif se félicite également du programme de bourses d'études instauré dans le cadre du « programme de formation des enseignant·es de nationalité », qui est complété par un supplément de salaire versé aux « enseignant·es de nationalité »²⁵⁰ et la fourniture gratuite de manuels scolaires aux élèves « suivant un enseignement de nationalité »²⁵¹. Cependant, la persistance de cette pénurie a parfois amené certaines écoles à engager du personnel moins qualifié, au risque de compromettre la qualité de l'enseignement, ou à recruter des enseignant·es en provenance des États-parents. Cela s'avère d'autant plus complexe pour les minorités numériquement moins nombreuses et géographiquement dispersées, comme les Arméniens, pour lesquelles il est particulièrement difficile de trouver du personnel enseignant qualifié.

141. Le Comité consultatif a également été informé des fortes disparités concernant le niveau d'intégration de la langue et de la culture minoritaires dans les programmes des « écoles de nationalité ». Tandis que certaines institutions assurent une mise en œuvre rigoureuse, d'autres ne proposent qu'un contenu restreint ou essentiellement symbolique. À cet égard, l'inégalité d'accès aux ressources éducatives, comme les manuels scolaires dans les langues minoritaires et les outils d'apprentissage numériques, continue de poser problème. Bien que la plupart des manuels scolaires dans les langues minoritaires nationales soient produits en Hongrie, certains supports proviennent des « États-parents ».

142. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'un des objectifs de l'enseignement des/dans les langues minoritaires est « [d']entretenir chez les élèves – ou [de] leur faire atteindre – une maîtrise orale et écrite de la langue qui leur permette de pratiquer la langue en public et en privé, et de la transmettre à la génération suivante »²⁵². Il souligne également combien il importe que l'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires soit ininterrompue du niveau préscolaire jusqu'à l'université et dans le cadre de la formation des adultes et de la formation continue. De plus, il est essentiel que les autorités n'adoptent pas une approche purement passive. Il convient en effet qu'elles encouragent activement la demande en matière d'enseignement d'une/dans une langue minoritaire, en assurant un suivi régulier, en sensibilisant parents et jeunes, et en valorisant les possibilités existantes »²⁵³. L'enseignement des ou dans les langues minoritaires exige en outre des personnels enseignants qualifiés et une formation continue, les deux nécessitant le soutien général des autorités. Le Comité consultatif note par ailleurs que « le manque de supports appropriés dans les langues minoritaires nuit à la qualité de l'éducation proposée aux enfants issus des minorités et ne joue pas en faveur de l'éducation aux langues minoritaires dans la décision des élèves, des étudiant·es et des parents de suivre ou non une telle éducation »²⁵⁴. Enfin, le Comité consultatif souligne que l'apprentissage d'une langue minoritaire devrait toujours favoriser chez les élèves le sentiment d'appartenance à la communauté civique et la perception des minorités comme des composantes à part entière de la société dans laquelle elles vivent. Les États

²⁴⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphes 17-18.

²⁴⁷ Voir la [Déclaration](#) de la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit à l'éducation, à la suite de sa visite en Hongrie, du 10 au 21 mars 2025 (en anglais) ; Commission européenne (2024), Education and Training Monitor 2024, [Hungary](#), p. 10.

²⁴⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 146-155 et 178-181.

²⁴⁹ Ce programme vise à accroître le nombre de jeunes choisissant d'exercer la profession d'« enseignant·e de nationalité » et à améliorer la qualité de leur formation afin de renforcer l'efficacité de la formation linguistique.

²⁵⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 191-193.

²⁵¹ Voir le [sixième rapport étatique](#), (en anglais) p. 22.

²⁵² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 87.

²⁵³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n°3 \(2012\)](#) (2012), paragraphe 71 ; [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 108.

²⁵⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 116.

sont donc tenus de produire des matériels pédagogiques de bonne qualité en consultation avec des personnes membres de minorités, et de mettre ces ressources à jour régulièrement²⁵⁵.

143. Le Comité consultatif salue les efforts considérables déployés par les autorités pour soutenir l'enseignement dans les/des langues minoritaires. Il relève toutefois l'existence d'importantes disparités en termes d'accès à ce type d'enseignement entre les différentes communautés minoritaires. L'absence de mécanismes solides permettant d'évaluer les résultats pédagogiques des dispositifs en place constitue une préoccupation majeure, car elle entrave la capacité à suivre les progrès ou à répondre efficacement aux besoins linguistiques. Les besoins et les intérêts spécifiques des minorités ne sont pas régulièrement évalués et la qualité des matériels pédagogiques élaborés localement demeure inégale. La mise en œuvre et la promotion d'un tel enseignement auprès des minorités nationales exigent un suivi régulier de la demande, des ressources suffisantes ainsi que des efforts soutenus pour pallier la pénurie persistante de personnel enseignant qualifié. Cela suppose des investissements systématiques tant dans la formation du personnel enseignant que dans le développement de ressources pédagogiques adaptées.

Recommandation

144. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de soutenir l'enseignement des/dans les langues minoritaires pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient collaborer avec les personnes appartenant aux minorités nationales, les instances autonomes des minorités nationales, les établissements scolaires et les municipalités afin d'évaluer la demande d'un tel enseignement ainsi que les besoins et les intérêts réels des minorités, et de veiller à ce que son organisation soit faisable et attrayante pour les élèves/étudiant-es et leurs familles. En outre, des ressources supplémentaires devraient être allouées à la production de matériels pédagogiques de qualité, y compris pour l'apprentissage numérique, et à l'amélioration de la disponibilité et de la formation du personnel enseignant. Elles devraient également mettre en place des actions de sensibilisation aux langues minoritaires, en particulier le romani et le boyash, et encourager leur apprentissage partout où une demande existe.

Participation effective aux affaires publiques et aux processus décisionnels (article 15)

145. La question de la participation politique des minorités nationales a déjà été examinée par le Comité consultatif²⁵⁶. Le Comité consultatif note que le système électoral applicable aux minorités nationales est en place pour les élections législatives, les instances autonomes des minorités nationales étant chargées d'établir, pour chacune d'elles, des listes électorales distinctes, et qu'il existe également la fonction de « porte-parole de la nationalité » au sein du Parlement national²⁵⁷. Une personne issue de la minorité nationale allemande, élue en 2022, siège actuellement au Parlement, ce qui représente le deuxième cas depuis les élections de 2018 et depuis l'instauration de cette règle en 2014. Les 12 autres minorités nationales, à l'exception des Roms, sont représentées par des « porte-parole des nationalités ». L'instance autonome de la minorité rom, quant à elle, n'a pas présenté de liste électorale dans les délais impartis avant les élections de 2022²⁵⁸.

146. Par ailleurs, les minorités nationales peuvent, par des suffrages directs, établir des instances autonomes de minorités au niveau local, régional (ou comital) et national. Si le cadre juridique est demeuré en grande partie inchangé, les modifications apportées à la loi relative aux droits des

²⁵⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), paragraphe 118.

²⁵⁶ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 146-154. Voir également la [Loi fondamentale de la Hongrie](#) (en anglais) (Section The State, The National Assembly, Article 2 (2)) et la [Loi relative à l'élection des membres de l'Assemblée nationale](#) (en anglais) (Sections 9, 12).

²⁵⁷ Au Parlement national, 106 député-es sont élu-es au système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales et 93 député-es sont élu-es au système proportionnel à l'échelle nationale, sur des listes de partis ayant obtenu plus de 5 % des voix. Les personnes qui s'identifient comme membres de l'une des 13 minorités nationales reconnues peuvent se préinscrire en tant qu'« électeur-rices issus d'une minorité nationale ». À chaque élection, les instances autonomes des minorités nationales établissent une liste fermée de candidat-es (« liste des minorités nationales »). Le jour du scrutin, les « électeur-rices issu-es de minorités nationales » inscrit-es ne peuvent pas voter pour des listes de partis politiques comme les autres électeur-rices ; ils ne peuvent voter (ou s'abstenir) que pour les candidat-es inscrits sur la liste de la minorité nationale à laquelle ils appartiennent. Les listes des minorités nationales bénéficient d'un « seuil préférentiel » (c'est-à-dire qu'elles sont exemptées du seuil de 5 % applicable aux listes des partis politiques ; un seul mandat préférentiel peut être obtenu par liste de minorité nationale, à condition que la liste obtienne un quart des suffrages qui seraient nécessaires pour qu'une liste de parti politique obtienne un mandat). Si la liste d'une minorité n'obtient pas le nombre de suffrages requis pour obtenir un siège, le ou la candidat-e mieux placé-e sur cette liste entre quand même au parlement en tant que « porte-parole de la nationalité ». Le porte-parole n'a pas le droit de vote mais a le droit d'accéder à des documents, de participer aux travaux des commissions parlementaires et de la Chambre, de prendre la parole et de proposer des amendements. Le porte-parole de la nationalité assure la liaison avec les président-es des instances autonomes au niveau national, qui assistent, en qualité d'invités permanents, avec des droits de consultation, aux réunions de la Commission parlementaire des nationalités en Hongrie.

²⁵⁸ Voir Balázs Dobos (2024), *The Parliamentary representation of minorities in Hungary – Recent Developments*, Chapter 12, *European Yearbook of Minority Issues*, 21(1), pp. 288-312 ; Péter Kállai (11 mars 2022), [How to Lose \(the Almost\) Guaranteed Representation – Recent Developments concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary](#), ECMI Minorities Blog.

nationalités en 2023 ont entraîné plusieurs changements significatifs²⁵⁹. Ces modifications prévoient l'instauration d'une instance autonome locale pour une minorité nationale et la tenue d'élections pour désigner les représentant-es qui y siègeront dès lors qu'au moins 25 résident-es d'une zone donnée se sont déclaré-es comme appartenant à cette minorité lors du dernier recensement. En outre, une municipalité déjà dotée d'une instance autonome n'est plus tenue d'atteindre le seuil de 25 personnes appartenant à la minorité concernée ; un seuil de 20 personnes est désormais considéré comme suffisant²⁶⁰.

147. Lors de la visite de suivi, plusieurs interlocuteur-rices ont souligné que la coopération entre les instances autonomes nationales et locales des minorités demeurait limitée. Certain-es interlocuteur-rices ont également mis en avant les obstacles rencontrés lorsqu'il s'agit pour les instances autonomes locales des minorités d'exercer leur droit d'exprimer un avis et d'approuver ou non les mesures prises par les autorités locales, notamment en ce qui concerne les nominations au sein des établissements d'enseignement public²⁶¹. Le Comité consultatif souligne également le rôle crucial que jouent les communes pour veiller à ce que les minorités soient intégrées comme acteur-rices clés en première ligne pour identifier les lacunes dans les réponses apportées aux besoins et intérêts réels de ces minorités. Il est essentiel d'établir des canaux de coopération et des synergies efficaces entre les instances autonomes nationales et locales des minorités, ainsi qu'entre les instances autonomes locales et les autorités locales.

148. En outre, bien que l'application d'un seuil préférentiel et la fonction de « porte-parole des nationalités » au sein du Parlement national soient généralement bien accueillies par les représentant-es des minorités nationales, certains ont fait part de leurs doutes. Par exemple, la plupart des minorités nationales, compte tenu de leur population numériquement moins nombreuse, ne parviennent souvent à faire élire qu'un-e seul-e député-e au parlement, leurs effectifs étant généralement insuffisants pour atteindre le seuil préférentiel. Par ailleurs, certains chercheur-ses ont souligné que, puisque l'inscription des électeur-rices issu-es des minorités repose uniquement sur l'auto-déclaration, sans aucune autre exigence, le système pourrait être vulnérable à des abus potentiels – désignés sous le terme d'« ethno-business »²⁶² – et permettre à des membres de la population majoritaire d'influencer ces élections. Cela pourrait alors permettre aux personnes au pouvoir de manipuler le système à leur avantage²⁶³. À cet égard, plusieurs interlocuteur-rices ont également souligné que le système actuel d'établissement des listes électorales par les instances autonomes des minorités nationales nuit à la concurrence politique et part du principe que les minorités nationales sont des entités politiquement homogènes²⁶⁴. Cela compromet la participation effective et entrave la pleine expression de la grande diversité des opinions, besoins et intérêts propres à chaque minorité nationale.

149. Le Comité consultatif note que le système de représentation politique au sein du Parlement national a également fait l'objet d'un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme en 2022 dans l'affaire *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*²⁶⁵ à la suite d'une requête déposée par des personnes appartenant aux minorités nationales grecque et arménienne. La Cour européenne des droits de l'Homme a notamment souligné que « le système mis en place a limité la possibilité pour les électeur-rices appartenant à des minorités nationales de renforcer leur efficacité politique en tant que groupe et a menacé de réduire, au lieu d'accroître, la diversité et la participation des minorités à la prise de décision politique »²⁶⁶ et a conclu à une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 (droit de vote)

²⁵⁹ Kecskés Tamás (31 octobre 2023), [A nemzetiségek jogairól szóló törvény 2023. évi átfogó módosításáról](#) (Révision complète de la loi relative aux droits des nationalités en 2023). Voir également l'article 56 de la [Loi CLXXIX de 2011](#), telle que modifiée.

²⁶⁰ En outre, indépendamment du nombre de personnes qui se déclarent comme appartenant à une minorité, des élections doivent être organisées dans toute municipalité où, au 1^{er} décembre de l'année précédant les élections législatives, était en activité un établissement d'enseignement public d'une minorité nationale, un établissement de formation professionnelle d'une minorité nationale ou un établissement d'enseignement public proposant un enseignement destiné aux minorités nationales.

²⁶¹ Voir, par exemple, le rapport conjoint de la Commissaire adjointe (2023) concernant l'affaire [AJB-1627/2023](#).

²⁶² Balázs Dobos (2023), « Cultural Autonomy, Safe Haven or Window-Dressing? Institutions Maintained by Minority Self-Governments in Hungary », dans David J. Smith *et al.* (dir.), *Realising Linguistic, Cultural and Educational Rights through Non-Territorial Autonomy*, pp. 155-170, at p. 156, voir également la note de bas de page 1.

²⁶³ Péter Kállai et Aliz Nagy (2019), *Parliamentary Representation of Nationalities and Kin-minorities – Hungary's Biased Electoral System*. *European Yearbook of Minority Issues*, 17(1), pp. 171-189.

²⁶⁴ Voir aussi Elisabeth Sándor-Szalay et Balázs Kiss (2022), [An Odd Solution – Comments on the Margins of a Recent Debate on National Minority Suffrage: ECtHR judgement in Case Bakirdzi and E.C. v. Hungary](#), *Pécs Journal of International and European Law - 2022/II*, p. 68.

²⁶⁵ *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie* (nos [49636/14](#) et [65678/14](#)), 10 novembre 2022.

²⁶⁶ *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*, paragraphe 73. Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme a conclu à une violation en raison de l'effet cumulé de trois aspects de la législation (paragraphe 74) : i. les votes des électeur-rices appartenant à des minorités sont très susceptibles d'être dilués dans ce système (paragraphe 74) ; ii. la possibilité de voter uniquement pour une liste minoritaire fermée ne constitue pas un véritable choix, comme l'exigent les principes d'élections libres (paragraphe 75) ; iii. la restriction du choix entre différentes idées politiques, différents partis ou différent-es candidat-es soulève également des inquiétudes quant au droit au secret du scrutin (paragraphe 76).

combiné avec l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination). Le Comité consultatif note que l'arrêt est toujours en attente d'exécution²⁶⁷.

150. Le Comité consultatif rappelle que « [l]a représentation et la participation des personnes appartenant aux minorités nationales dans les organes élus, [...] sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes pour assurer une participation effective. Leur inclusion dans les organes élus à différents niveaux dépend en grande partie des traditions et garanties constitutionnelles offertes par la législation électorale. Le choix et les modalités du système électoral ont souvent un impact direct sur le caractère effectif de la participation des minorités dans les décisions »²⁶⁸. À cet égard, le Comité consultatif a noté que « lorsque les lois électorales prévoient un [seuil], l'impact potentiellement négatif de celui-ci sur la participation des minorités nationales au processus électoral doit être dûment pris en compte »²⁶⁹. Le Comité consultatif estime également que « [l]es garanties constitutionnelles en matière de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes électifs doivent être doublées d'une législation de mise en œuvre effective et de mesures d'accompagnement qui doivent être prises dans un délai raisonnable » afin de garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales et que ces personnes « participent ou soient consultées dans le processus d'élaboration de cette législation et le suivi de sa mise en œuvre »²⁷⁰.

151. Le Comité consultatif regrette qu'en dépit de sa précédente recommandation²⁷¹, rien n'indique que le cadre législatif régissant la représentation parlementaire des minorités nationales fasse l'objet d'une évaluation régulière et adéquate, ni que les représentants des minorités participent effectivement à ces processus afin de garantir que ce cadre réponde à leurs besoins et intérêts actuels. Il est également indispensable de mener des consultations avec les parties prenantes afin de repérer les éventuelles lacunes du système actuel de représentation parlementaire des minorités nationales et d'y remédier. Le Comité consultatif estime que, bien que le système électoral actuel puisse paraître favorable aux personnes appartenant aux minorités nationales, dans les faits, toutes ne disposent pas réellement des mêmes chances d'obtenir des sièges au Parlement. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que la participation politique des personnes appartenant aux minorités nationales doit être réelle et pleinement effective. Par ailleurs, la représentation parlementaire ne devrait pas être considérée comme l'unique moyen de mettre en œuvre l'article 15 de la Convention-cadre²⁷². Bien que la mise en place de la fonction de « porte-parole des nationalités » au sein du Parlement national constitue une mesure louable pour renforcer la participation des minorités, il n'en reste pas moins nécessaire de consulter les parties prenantes afin d'identifier et de corriger les éventuelles lacunes du système électoral actuel, et de veiller à ce que celui-ci ne défavorise pas les minorités numériquement moins nombreuses.

152. À cet égard, le Comité consultatif considère qu'il est nécessaire d'évaluer le système actuel de participation politique et de définir des solutions qui permettent à l'ensemble des 13 minorités nationales de participer sur un pied d'égalité²⁷³. Le Comité consultatif a recueilli des avis divergents quant aux solutions envisageables pour répondre à cette question, notamment des propositions en faveur de systèmes de vote plural ou multiple. Il constate toutefois qu'aucun consensus n'existe à ce sujet au sein des minorités nationales. Cela réaffirme la nécessité de mener des consultations sur les solutions à envisager.

Recommandation

153. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à remédier sans délai aux lacunes du système actuel de représentation parlementaire des minorités nationales et, pour ce faire, à consulter pleinement et effectivement leurs représentant-es, conformément aux dispositions prévues par la Convention-cadre. Toute solution retenue doit garantir le respect de l'égalité des chances et de la diversité au sein des minorités nationales, et toute mesure future devra être élaborée dans le cadre d'une consultation effective et inclusive.

Accès effectif des Roms à l'emploi (article 15)

154. Bien que le cadre politique national relatif aux Roms, à savoir la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale (voir l'article 4), prévoit diverses mesures pour favoriser leur accès à l'emploi, portant notamment sur la formation professionnelle, l'aide à l'emploi et la lutte contre la discrimination,

²⁶⁷ Pour connaître l'état d'exécution, qui fait actuellement l'objet d'une surveillance renforcée devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, voir [CM/Notes/1521/H46-16](#) et [CM/Del/Dec\(2025\)1521/H46-16](#).

²⁶⁸ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 72.

²⁶⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), (2008), paragraphe 82.

²⁷⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), (2008), paragraphe 83.

²⁷¹ [Cinquième avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 153.

²⁷² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), (2008), paragraphe 87.

²⁷³ Commission de Venise (2002), [Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif](#), paragraphe 23.

la population rom reste nettement sous-représentée sur le marché du travail. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le taux d'emploi des Roms suit une tendance à la hausse depuis quelques années. Celui-ci est passé de 40,1 % en 2015 à 48,7 % en 2023²⁷⁴. Toutefois, d'autres données montrent que 36 % des jeunes Roms sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation, contre 15 % des jeunes au sein de la population générale²⁷⁵.

155. Selon le rapport étatique²⁷⁶, des facteurs tels que les faibles niveaux d'instruction, l'abandon scolaire précoce, la ségrégation spatiale et, en particulier, le faible taux d'emploi des femmes roms – 44 % contre 81 % pour les hommes roms âgés de 15 à 64 ans²⁷⁷ – continuent d'influer sur les résultats en matière d'emploi. Le Comité consultatif se félicite de l'attention portée à la réduction de l'écart selon le genre en matière d'emploi dans la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale et, à cet égard, accueille favorablement les programmes spécifiques ciblant principalement les femmes roms, tels que le projet « Les femmes sont l'avenir », qui a permis à 1 073 personnes d'obtenir une qualification professionnelle à la fin de l'année 2023, pour exercer notamment les professions d'aides-soignantes et d'infirmières²⁷⁸.

156. En dépit de ces tendances en apparence positives, de nombreux·ses interlocuteur·rices, issu·es notamment de la minorité rom, ont souligné la participation disproportionnée des Roms aux programmes de travaux publics, laquelle est considérée comme un facteur de l'augmentation rapportée des taux d'emploi au sein de la communauté rom²⁷⁹. Ces programmes, administrés par les municipalités souvent en collaboration avec les instances autonomes locales des minorités, s'appuient largement sur la main-d'œuvre rom, sans proposer de solutions pérennes pour sortir du cycle de la pauvreté. Environ 20 % des participant·es aux programmes de travaux publics sont des Roms²⁸⁰, principalement recruté·es pour occuper des emplois peu qualifiés ne nécessitant aucune formation, tels que cantonniers. Bien que ces programmes contribuent à faire reculer légèrement le chômage de longue durée, ils offrent rarement accès au marché primaire du travail, dans la mesure où ils n'encouragent pas la recherche d'emploi dans les régions à plus forte demande et proposent peu de possibilités en matière de formation²⁸¹. Par conséquent, comme le montrent certaines recherches²⁸², les programmes de travaux publics peuvent créer un cycle de dépendance du fait que les Roms participent de façon répétée à ces programmes sans pour autant acquérir de nouvelles compétences et ni bénéficier d'un accompagnement significatif leur permettant d'accéder à un emploi stable et qualifié. Cela ne fait que perpétuer la dépendance à l'aide sociale et qu'accentuer l'exclusion socio-économique, plutôt que de favoriser une véritable intégration sur le marché du travail.

157. Le Comité consultatif a également reçu des rapports pointant la manière dont les programmes de travaux publics tendent à consolider les hiérarchies de pouvoir au niveau local et à accroître la vulnérabilité des Roms. Les autorités locales disposent d'une certaine latitude dans la mise en œuvre de ces programmes qui conditionnent les aides sociales²⁸³. Il en serait prétendument fait usage à des fins d'intimidation ou d'obtention d'un appui politique, notamment par la fourniture de biens de première nécessité comme le bois de chauffage. L'absence de transparence et de mécanismes de responsabilisation accentue la dépendance, compromet l'autonomisation des Roms et restreint leur implication dans les prises de décision locales.

158. Le Comité consultatif réaffirme qu'« [a]fin de promouvoir l'intégration effective des personnes appartenant à des groupes minoritaires défavorisés dans la vie socio-économique, des stratégies globales et à long terme devraient être élaborées et mises en œuvre. [...] Des ressources suffisantes doivent être allouées en temps utile à tous les niveaux opérationnels, en particulier au niveau local. Par

²⁷⁴ Des données supplémentaires issues de l'enquête de l'agence FRA de l'UE indiquent que 62 % des Roms âgés de 20 à 64 ans occupent un emploi rémunéré, contre 75 % de la population générale, ce qui représente une augmentation par rapport aux 49 % enregistrés lors de la précédente enquête menée en 2016. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 43.

²⁷⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 45.

²⁷⁶ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 49. Le rapport étatique précise également qu'entre 2017 et avril 2022, les demandeur·ses d'emploi se déclarant comme appartenant à une minorité nationale représentaient environ 4 à 5 % du total. Les demandeur·ses d'emploi appartenant aux minorités nationales rom, allemande, roumaine et croate affichaient les taux les plus élevés, tandis que les minorités nationales arménienne, slovène et grecque étaient les moins touchées. Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 258.

²⁷⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 44.

²⁷⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 85.

²⁷⁹ Voir également Roma Civil Monitor (2022), [Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Hungary](#), p. 20.

²⁸⁰ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 50.

²⁸¹ OCDE (2021), [Études économiques de l'OCDE](#), p. 60.

²⁸² Sára Hungler et Ágnes Kende (2021), [Diverting Welfare Paths: Ethnification of Unemployment and Public Work in Hungary, *Políticas laborales e justiça redistributiva*](#), 35.

²⁸³ Dans le système actuel, les mesures de lutte contre le chômage et les allocations familiales sont fondées sur un principe de mérite : les personnes ne bénéficient de prestations que si elles coopèrent avec l'agence pour l'emploi et participent à des programmes de travaux publics. En outre, d'après certaines sources, le faible montant des aides sociales et des salaires dans les travaux publics ne permettrait pas aux bénéficiaires de maintenir des conditions de vie décentes.

ailleurs, la mise en œuvre de telles politiques devrait faire l'objet d'un suivi sérieux et d'une évaluation de leur impact, en étroite coopération avec les représentant·es des minorités concernées, dans l'objectif de les aménager et de les renforcer au fil du temps »²⁸⁴. Il rappelle également que « [l]es personnes appartenant à des minorités nationales vivent souvent dans des zones frontalières ou dans d'autres régions éloignées des grands centres d'activités économiques et politiques. Elles sont, de ce fait, confrontées à des situations socioéconomiques plus difficiles que la population majoritaire. Les États parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions périphériques et/ou touchées par le déclin économique de participer à la vie socioéconomique »²⁸⁵.

159. En dépit de l'évolution positive des taux d'emploi observée, le Comité consultatif demeure vivement préoccupé par la situation globale de l'emploi des Roms, en particulier par leur forte dépendance à l'égard des programmes de travaux publics, qui contribue à un chômage dissimulé à long terme. Des mesures novatrices devraient être mises en place pour promouvoir l'inclusion sur le marché du travail. Il peut s'agir, entre autres, d'incitations pour les employeurs, de partenariats public-privé et d'actions positives²⁸⁶. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite des mesures incitatives qui encouragent les entreprises à employer des Roms dans le cadre des marchés publics, ainsi que des programmes mis en place à la suite de la réforme de 2020 du système d'enseignement et de formation professionnels (EFP)²⁸⁷. Ces programmes comprennent les dispositifs « Dobbantó » et « Műhelyiskola », qui ciblent les Roms et proposent des parcours d'apprentissage flexibles. Ils visent à offrir aux élèves ayant interrompu prématurément leurs études secondaires supérieures la possibilité d'acquérir des compétences de base ou partielles au moyen de formations et de périodes d'apprentissage. Le Comité consultatif regrette toutefois que les données disponibles ne permettent pas d'identifier les bénéficiaires roms de ces mesures et qu'aucune évaluation approfondie de leur impact global sur l'autonomisation économique des Roms n'ait été réalisée. En outre, bien qu'il existe des bourses destinées à accroître la représentation des Roms dans les effectifs de la police, aucune candidature n'a été reçue entre 2019 et 2024²⁸⁸. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que l'égalité des chances en matière d'emploi doit être garantie tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Par conséquent, il demeure essentiel de s'attaquer aux obstacles systémiques, notamment à l'accès restreint à l'enseignement supérieur, afin de rompre le cercle vicieux de l'exclusion économique.

Recommandation

160. Le Comité consultatif appelle les autorités à mener une évaluation exhaustive des effets des mesures liées à l'emploi prévues dans la Stratégie nationale 2030 pour l'inclusion sociale sur l'autonomisation économique des Roms. Des efforts supplémentaires devraient être déployés pour améliorer la situation des Roms en matière d'emploi, en particulier dans les régions les plus défavorisées, et pour renforcer davantage les politiques ciblées en faveur des femmes et des jeunes Roms. Ces mesures devraient être élaborées en étroite concertation avec des personnes appartenant à la minorité rom et des expert·es indépendant·es, dotées de ressources adéquates, et faire régulièrement l'objet d'un suivi et d'une évaluation.

Accès effectif des Roms à un logement convenable (article 15)

161. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que, dans le domaine du logement, la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale prévoit un vaste ensemble d'objectifs²⁸⁹, parmi lesquels la déségrégation des quartiers, dans la mesure du possible, la rénovation des logements, ainsi que l'installation d'équipements dans les zones où la déségrégation n'est pas réalisable. Dans ce contexte, le programme « Rattrapage de quartiers » (FETE)²⁹⁰, lancé en 2019 pour soutenir les 300 quartiers les plus défavorisés, qui comptent à eux tous près de 298 000 habitant·es, majoritairement d'origine rom, est considéré comme l'initiative phare pour atteindre ces objectifs. Selon les autorités, le programme avait déjà été déployé dans 238 quartiers en 2024, et il était attendu qu'il couvre l'ensemble des zones ciblées au cours de l'année 2025. Entre autres initiatives, la Direction générale de l'inclusion sociale de Hongrie collabore depuis 2020 avec le Service caritatif hongrois de l'Ordre de Malte en vue d'améliorer

²⁸⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), (2008), paragraphe 49.

²⁸⁵ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), (2008), paragraphe 42.

²⁸⁶ [OSCE HCNM Recommendations on effective Participation of National Minorities in Social and Economic Life & Explanatory Note](#), octobre 2023, Recommandation 20, p. 52.

²⁸⁷ Voir les informations supplémentaires fournies par les autorités nationales le 10 janvier 2025.

²⁸⁸ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 53.

²⁸⁹ Ces objectifs comprennent notamment la garantie de l'accès aux services et infrastructures de base, l'amélioration de la connectivité téléphonique et Internet, la lutte contre la précarité énergétique et la pauvreté en matière de transport, la prévention des expulsions, la promotion de l'utilisation effective des outils d'inclusion sociale à la disposition des collectivités locales, ainsi que la prévention de la formation de zones ségréguées et le soutien à la mobilité résidentielle et aux actions de déségrégation.

²⁹⁰ Programme « Rattrapage de quartiers » (FETE) [Felzárkózó települések program](#).

l'accès au logement social dans ces quartiers²⁹¹, qui sont confrontés à des infrastructures déficientes et à un manque de personnel-les qualifié-es. Depuis 2023, le programme FETE est financé par l'Union européenne. Par ailleurs, plusieurs programmes d'amélioration globale des bidonvilles, tels que le projet « Soutenir la coopération pour la convergence », ont permis d'améliorer les infrastructures, notamment par la construction de logements sociaux, dans 119 zones ségréguées réparties sur 97 quartiers, bénéficiant ainsi à près de 30 000 personnes²⁹². Cependant, le Comité consultatif déplore que les informations communiquées par les autorités sur la situation actuelle des Roms en matière de logement restent globalement limitées et qu'elles ne comportent pas de données précises sur le nombre de familles et d'individus roms ayant effectivement bénéficié de ces programmes²⁹³.

162. En dépit de certaines avancées réalisées par les autorités ces dernières années pour favoriser l'accès des Roms à un logement décent²⁹⁴, il reste en règle générale très difficile pour la communauté rom de se loger correctement. Les Roms continuent de vivre majoritairement dans des quartiers exclusivement roms ou dans des zones urbaines ségréguées, ce qui renforce la ségrégation spatiale et sociale. Si la proportion de Roms vivant dans des conditions de logement précaires a diminué, passant de 63 % en 2016 à 37 % en 2021 (contre 24 % au sein de la population générale)²⁹⁵, leurs conditions de vie restent inadéquates et continuent de constituer un frein majeur à leur accès aux services publics essentiels. Comme l'a observé le Comité consultatif dans le quartier de Huszár, près de Nyíregyháza, le surpeuplement des logements reste un problème chronique. En dépit de certaines améliorations²⁹⁶, l'enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) indique que 91 % des Roms vivent toujours dans des logements ne disposant pas du nombre minimum de pièces habitables, contre seulement 20 % de la population générale²⁹⁷.

163. Comme en témoigne un cas où le Commissaire aux droits fondamentaux a estimé que le traitement réservé par un propriétaire à l'épouse rom d'un locataire constituait une discrimination par association, la discrimination à l'égard des Roms sur le marché du logement est également très répandue²⁹⁸. En dépit de l'instauration d'un moratoire sur les expulsions au début de la pandémie de Covid-19, des expulsions forcées ont été signalées avant la fin de celle-ci, exposant de nombreuses familles roms au risque de se retrouver sans abri²⁹⁹. Le rapport annuel de 2022³⁰⁰ de la Commissaire adjointe a également fait état de nombreuses plaintes liées au logement déposées par des personnes roms, portant notamment sur la pénurie et les mauvaises conditions des logements sociaux. Ces plaintes portaient, entre autres, sur les loyers et factures d'électricité impayés, les expulsions, le refus d'attribution de contrats de location ou de logements sociaux, ainsi que sur l'accès restreint à l'eau et à l'électricité. Une isolation insuffisante et des factures d'électricité élevées ne font qu'accroître leur vulnérabilité et le risque d'expulsion. Les interlocuteur-rices roms ont indiqué au Comité consultatif que ces problèmes liés au logement demeurent des problèmes systémiques qui continuent d'affecter les Roms dans une large mesure.

164. Les interlocuteur-rices roms ont par ailleurs précisé que les politiques du logement tendent à privilégier l'amélioration des conditions de vie dans les zones ségréguées, plutôt qu'à adopter une approche globale visant à s'attaquer directement à la ségrégation par des mesures ciblées pour y mettre un terme. Lors de la visite du Comité consultatif dans le quartier de Huszár, près de Nyíregyháza, les habitant-es lui ont fait part de leur déception vis-à-vis du projet de réhabilitation, invoquant la mauvaise qualité des travaux aussi bien dans les zones résidentielles que dans les espaces publics tels que les aires de jeux et les parcs. Ils ont affirmé que ces derniers étaient devenus inutilisables en l'espace de quelques mois, ce qui, à leurs yeux, remettait en question la sincérité de l'engagement des

²⁹¹ Diverses mesures sont mises en œuvre en fonction des besoins locaux : aides sociales, services de développement et de soins de santé pour la petite enfance, activités d'éducation et de formation, programmes de socialisation au travail et de développement des compétences, interventions/mesures en matière de logement, prévention de la criminalité, réduction de la consommation de drogues, soutien aux victimes et investissements nécessaires dans les infrastructures.

²⁹² Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 41 et 85. Le Comité consultatif a également été informé que, dans le cadre des « programmes complexes », 275 nouveaux logements avaient été construits et 349 rénovés, ce qui a bénéficié à 3 477 personnes défavorisées.

²⁹³ Voir des considérations similaires dans Comité européen des Droits sociaux (CEDS) (2024), [Conclusions 2023, Hongrie](#), p. 13.

²⁹⁴ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 40-42 et 59.

²⁹⁵ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 52.

²⁹⁶ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 59.

²⁹⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 54. Voir la [Définition de surpeuplement établie par Eurostat](#).

²⁹⁸ Réseau européen d'experts en droit (EELN) (17 juillet 2023), [Flash Report](#) – Discrimination by association in the housing market. Voir également la [Décision EBF-AJBH-28/2022](#) du Commissaire aux droits fondamentaux (disponible en hongrois uniquement).

²⁹⁹ Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (7 octobre 2020), [Forced evictions of Roma mark the end of the Covid-19 moratorium](#) ; ERRC (12 mai 2021), [80 Roma face eviction after local government receives 1,4 million € in EU funds to renovate properties](#). Le Comité consultatif note que, selon les sources officielles, le moratoire sur les expulsions a pris fin à l'été 2022.

³⁰⁰ Commissaire aux droits fondamentaux (2023), [Beszámoló az alapvető jogok biztosának és felyetteseinek tevékenységéről 2022](#) (Rapport sur les activités du Commissaire aux droits fondamentaux et de ses adjoints, 2022), pp. 154-155.

autorités envers la minorité. En outre, ils ont estimé que la localisation du quartier contribuait à les maintenir à l'écart du reste de la population et à accentuer leur isolement, notamment dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Il a également été porté à la connaissance du Comité consultatif que de nouvelles modifications de la Loi fondamentale³⁰¹ sont entrées en vigueur en juillet 2025. Ces modifications habilite les autorités locales à adopter des réglementations locales visant à protéger leur « droit fondamental à une identité propre » au nom de la préservation de l'identité locale, ce qui inclut le pouvoir de décider qui peut s'installer ou non dans une municipalité. Plusieurs organisations de la société civile³⁰² ont exprimé leurs craintes quant aux risques de discrimination qui pourraient en découler, notamment à l'égard des personnes appartenant à la minorité rom. Le Comité consultatif prend note de cette évolution mais estime qu'il est prématuré d'en évaluer les effets et la portée tant que les modalités de mise en œuvre n'auront pas été clairement définies.

165. Le Comité consultatif rappelle que « [l]es conditions de logement ne répondant pas aux normes minimales, souvent couplées avec une séparation physique/spatiale des personnes appartenant à certaines minorités nationales, notamment les Roms et les Gens du voyage, affectent fortement leur capacité à participer à la vie socioéconomique et peuvent renforcer encore leur pauvreté, leur marginalisation et leur exclusion sociale. Cette situation est souvent aggravée par l'absence de dispositions législatives sécurisant leur droit de résidence et par leur vulnérabilité à l'égard des expulsions forcées »³⁰³.

166. Le Comité consultatif demeure préoccupé par l'absence persistante, en dépit de la recommandation qu'il avait formulée dans son cinquième Avis³⁰⁴, de mesures globales et pérennes visant à améliorer l'accès des Roms au logement. Cette absence de mesures se répercute parfois sur la ségrégation dans l'éducation (voir article 12). Bien que les autorités aient entrepris des actions louables, de graves difficultés persistent. Ces défis majeurs doivent être relevés au moyen d'une approche intégrée qui permette d'offrir des solutions de logement adaptées, d'améliorer les infrastructures et d'éviter que les disparités socio-économiques et la pauvreté ne se creusent davantage. Dans ce contexte, il est essentiel que les municipalités, qui jouent un rôle déterminant dans la question du logement des Roms, participent activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de logement, en collaboration avec les instances autonomes locales roms et les Roms eux-mêmes. Le Comité consultatif considère qu'il est fondamental d'accroître l'offre de logement social et de privilégier les mesures de déségrégation, en s'appuyant sur les recommandations du Conseil de l'Europe en la matière³⁰⁵.

167. Enfin, plusieurs interlocuteur-rices, notamment issu-es de la minorité rom, ont exprimé leurs inquiétudes quant à la surreprésentation des enfants roms dans les services de protection de l'enfance, une question déjà soulevée par le Comité consultatif dans son cinquième Avis³⁰⁶. D'après les interlocuteur-rices du Comité consultatif³⁰⁷, ces placements découlent encore majoritairement de conditions matérielles précaires, notamment d'un logement inadéquat ou de la pauvreté, et ce en dépit de la loi sur la protection de l'enfance qui interdit tout retrait pour de tels motifs. Les autorités ont toutefois invoqué des motifs tels que « la négligence, la mise en danger et l'inaptitude parentale » pour justifier de tels retraits, alors même que le tribunal régional de Budapest avait établi en 2021 l'existence de cas de discrimination à l'encontre d'enfants roms confiés à l'assistance publique³⁰⁸.

168. Tout en reconnaissant que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant est au cœur des décisions prises, le Comité consultatif souligne la nécessité d'améliorer la coopération entre les services de protection de l'enfance et les parents roms afin d'éviter les erreurs dues aux malentendus, aux stéréotypes ou à la discrimination. Les services de protection de l'enfance doivent renforcer leur connaissance des cultures et traditions des minorités nationales afin de prendre des décisions qui

³⁰¹ Projet de loi n° T/11152/8, portant quinzième modification de la Loi fondamentale hongroise, adopté par le Parlement hongrois le 14 avril 2025 ([traduction anglaise non officielle](#)), article 6. Cette modification, intitulée « Loi sur la protection de l'identité locale », a été complétée par le règlement d'application - Décret ministériel 240/2025 (VII. 31.) - relatif aux règles régissant l'application de cette loi. Le décret est entré en vigueur le 1^{er} août 2025.

³⁰² Centre européen des droits des Roms (ERRC) (29 septembre 2025), [Apartheid by stealth: ERRC condemns Hungarian law on the "protection of local identity" as discriminatory](#) ; voir également Conseil de l'Europe (CdE), Commission de Venise, Avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du quinzième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie, adopté le 13 octobre 2025, [Avis CDL-AD\(2025\)043](#), paragraphes 72-76.

³⁰³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#) (2008), paragraphe 57.

³⁰⁴ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphes 184-185.

³⁰⁵ Recommandation [Rec \(2005\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres relative à l'amélioration des conditions de logement des Roms et des Gens du voyage en Europe ; Recommandation [CM/Rec\(2024\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'égalité pour les femmes et les filles roms et de la communauté des Gens du voyage.

³⁰⁶ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Hongrie](#), paragraphe 183.

³⁰⁷ Communications du Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) et du Groupe de travail contre les crimes de haine en Hongrie adressées au Comité consultatif le 28 octobre 2024.

³⁰⁸ EELN (2 août 2023), [Flash Report, Hungary - Curia judgment on discrimination in the child protection system](#). Pour d'autres cas similaires, voir également Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Contribution nationale de Franet au rapport 2021 sur les droits fondamentaux, [Hongrie](#) (en anglais), pp. 24-25.

tiennent compte des réalités culturelles³⁰⁹. Par ailleurs, les difficultés matérielles telles que la pauvreté ou le logement précaire ne peuvent être surmontées par les seules familles et requièrent une approche intégrée, incluant notamment un soutien renforcé destiné à améliorer les conditions de vie et les compétences parentales des familles roms à l'aide de mesures sociales et d'autres actions ciblées.

Recommandations

169. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à faire en sorte que le droit des enfants roms à ne pas être retirés à leur famille pour des raisons matérielles soit effectivement respecté ; à enquêter comme il se doit sur les raisons expliquant leur présence disproportionnée dans les structures d'accueil ; à remédier efficacement à la situation ; à veiller à ce que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant soit systématiquement respecté ; et à proposer des mesures de soutien aux familles risquant de voir leurs enfants retirés, en vue d'améliorer leurs conditions de vie.

170. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à prendre des mesures pour améliorer les conditions de logement des personnes appartenant à la minorité rom. Ces mesures devraient inclure la modernisation des infrastructures existantes et la garantie de l'accès aux services essentiels, tels que l'eau potable et l'électricité. Les politiques de logement devraient également s'inscrire dans des stratégies plus larges de déségrégation, comprenant notamment des actions ciblées en faveur de l'emploi et des actions visant à favoriser l'inclusion sociale des Roms. Une attention particulière devrait être portée aux personnes en situation de vulnérabilité, notamment aux familles vivant avec de jeunes enfants ou des personnes âgées.

Accès effectif des Roms aux soins de santé (article 15)

171. Les autorités ont indiqué avoir mis en place différentes mesures visant à réduire les inégalités territoriales en matière de santé et à proposer des soins ambulatoires spécialisés dans les zones rurales. Parmi ces mesures figurent la réalisation de dépistages médicaux dans des bus mobiles à travers le pays, principalement dans les zones à forte population rom, ayant permis de tester quelque 42 000 personnes, ainsi que la mise en œuvre d'un programme de prévention et de traitement de la toxicomanie dans les quartiers ségrégués entre 2019 et 2022³¹⁰. Néanmoins, les indicateurs de santé de la population rom sont nettement inférieurs à ceux de la population majoritaire : en moyenne, l'espérance de vie des femmes roms est inférieure de neuf ans à celle des femmes de la population générale, tandis que celle des hommes roms est inférieure de 6,4 ans à celle des hommes de la population générale³¹¹.

172. La Hongrie ne collecte pas de données sur la situation sanitaire des personnes appartenant à la minorité rom en raison des restrictions prévues par la législation applicable³¹². Si la Stratégie nationale 2030 d'inclusion sociale identifie certains défis systémiques du système de santé, tels que le sous-financement et la réduction du nombre de professionnel·les comme les sage-femmes, elle ne prend pas en compte leur impact disproportionné sur la minorité rom. Les problèmes de santé y sont décrits non pas comme étant spécifiques aux Roms mais plutôt comme liés avant tout à la pauvreté, les risques auxquels se heurtent les Roms étant plutôt assimilés à des conséquences de mauvaises conditions de logement, d'un accès insuffisant à l'eau potable et d'inégalités d'accès aux soins³¹³. Toutefois, la Stratégie ne prévoit ni calendrier ni indicateurs permettant d'évaluer les progrès réalisés dans l'amélioration de la santé de la population rom³¹⁴.

173. Les problématiques de santé les plus urgentes pour les Roms en Hongrie demeurent principalement les suivantes : l'accès restreint à l'eau potable et à l'assainissement, notamment dans les zones ségréguées ; la couverture sociale limitée, certains observateur·rices mettant en avant l'impact de la révision de la loi sur la sécurité sociale en 2021, susceptible d'exclure un grand nombre de Roms du système de santé public³¹⁵ ; la capacité et l'accessibilité insuffisantes des services dans

³⁰⁹ [Résolution 2232 \(2018\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Assurer un équilibre entre l'intérêt supérieur de l'enfant et le besoin de garder les familles ensemble*, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2018, paragraphes 5.2, 5.5, 5.6 et sous-paragraphes 5.6.3, 5.6.5 et 5.6.9.

³¹⁰ Programme « Rapprocher les tests de dépistage du domicile ». Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 42-44.

³¹¹ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2022), [Roma in 10 European countries – Main results](#), p. 48.

³¹² Loi XLVII de 1997 relative au traitement et à la protection des données de santé et des données à caractère personnel associées. Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), p. 42.

³¹³ [Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 2030](#) (disponible en hongrois uniquement), pp. 129-131.

³¹⁴ Commission européenne (2023), document de travail des services de la Commission, qui accompagne Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, {COM(2023) 7 final}, p. 85.

³¹⁵ Dans le système hongrois, les personnes qui sont sans emploi 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

les zones à forte population rom ; les comportements à risque, tels que le tabagisme et la consommation de drogues ; ainsi que les pratiques discriminatoires à l'égard des Roms dans les hôpitaux. Le Comité consultatif se déclare particulièrement préoccupé par les informations faisant état d'une discrimination généralisée à l'encontre des femmes roms dans l'accès aux droits reproductifs³¹⁶, incluant des témoignages de négligence, d'insultes, de ségrégation dans les soins de maternité et de refus soins³¹⁷ de la part de certains services de santé. La Cour suprême hongroise s'est également prononcée sur une affaire opposant des mères roms à un hôpital de Miskolc, concluant à l'existence d'une discrimination directe et indirecte et condamnant l'hôpital à une amende de 2 000 000 HUF (5 600 €)³¹⁸. Le Comité consultatif a également été informé des obstacles rencontrés par les femmes roms réfugiées d'Ukraine³¹⁹ pour accéder aux services de santé, notamment la discrimination et l'absence de soins adaptés aux traumatismes subis. Les interlocuteur-rices du Comité consultatif soulignent toutefois que les femmes roms connaissent mal les mécanismes de protection de leurs droits en matière de santé et y ont rarement recours. Elles portent rarement plainte à la suite de ces incidents et n'engagent pas non plus de poursuites judiciaires.

174. Le Comité consultatif est préoccupé par la situation générale des Roms en matière de soins de santé. Il reconnaît que cette question est liée à d'autres facteurs socio-économiques, notamment dans les domaines du logement, de l'éducation et de l'emploi. Il est également préoccupé par le manque d'accès effectif et non discriminatoire aux soins de santé, y compris aux services de santé sexuelle et reproductive, pour les femmes et les filles roms. Pour y remédier, il est essentiel d'établir des canaux de communication plus fiables entre les professionnel·les de santé et les femmes roms, et de renforcer l'autonomie de ces dernières à l'aide de services de conseil adaptés. Enfin, le Comité consultatif réaffirme que les personnes appartenant à des minorités nationales sont confrontées à des difficultés particulières dans l'accès aux soins de santé, qui est un élément essentiel de la participation à la vie socio-économique³²⁰, et il note que ces difficultés risquent d'être encore exacerbées pour les personnes exposées à une discrimination intersectionnelle, fondée sur le genre ou sur l'appartenance à une minorité, par exemple.

Recommandation

175. Le Comité consultatif demande aux autorités d'assurer aux personnes appartenant à la minorité rom un accès effectif aux services de santé, notamment aux services de santé reproductive. Elles devraient également former le personnel de santé à l'application d'une approche sensible au genre et tenant compte des spécificités culturelles dans la prise en charge des personnes appartenant à des minorités marginalisées. Les autorités devraient par ailleurs investir dans les infrastructures et services médicaux des zones d'implantation des personnes appartenant à la minorité rom. Une attention particulière doit être portée aux résultats des soins de santé selon le genre.

Contact transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18)

176. Les autorités ont informé le Comité consultatif des différentes activités et initiatives menées tant par les organisations de la société civile que par les instances autonomes des minorités nationales³²¹. Ces initiatives, qu'elles concernent l'art, la culture, le développement communautaire, l'éducation ou l'autonomisation des jeunes, mettent en évidence les liens étroits qui unissent les minorités nationales de Hongrie aux États voisins et à d'autres pays. Lors de leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentant·es des minorités bulgare et slovaque ont exprimé leur satisfaction quant à l'ouverture récente de leurs centres culturels et éducatifs à Budapest, soulignant que ces avancées étaient le fruit d'accords bilatéraux.

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. Voir également le [Sixième rapport de l'ECRI sur la Hongrie](#) (2023), paragraphe 85.

³¹⁶ Communications de l'association EMMA et du Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) adressées au Comité consultatif respectivement les 22 et 28 octobre 2024. Voir également Parlement européen (2024), [Violences obstétricales et gynécologiques dans l'Union européenne - Prévalence, cadres juridiques et lignes directrices éducatives pour la prévention et l'élimination de cette forme de violence](#) (résumé exécutif disponible en français) ; Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (2020), [Reproductive Rights of Romani Women in Hungary](#), Cause of Action Series.

³¹⁷ Centre européen pour les droits des Roms (ERRC) (10 avril 024), [Legal Action Against Church-Run Hospital Denying Abortion Services for Roma in Hungary](#). Plusieurs interlocuteur-rices ont indiqué que ces incidents se produisent principalement dans les hôpitaux administrés par l'Église.

³¹⁸ Cour suprême de Hongrie (Kúria), Pfv.IV.20.677/2019/8, décision du 20 mai 2020 (disponible en [hongrois](#)) ; Centre européen des droits des Roms (ERRC) (31 août 2020), [Romani mothers win hospital discrimination case in Hungarian Supreme Court](#).

³¹⁹ And Then We Reached the Border: There were a Million Women! » [Experiences of Roma Refugee Women from Ukraine with Sexual and Reproductive Healthcare in Hungary](#)

³²⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#) (2008), paragraphe 61.

³²¹ Voir le [sixième rapport étatique](#) (en anglais), pp. 214-231.

177. Les six Comités mixtes sur les minorités, qui sont des institutions intergouvernementales transfrontalières visant à garantir et à protéger les droits des minorités nationales, sont toujours en place pour les minorités croate, roumaine, serbe, slovaque, slovène et ukrainienne. Bien que leurs activités aient été suspendues pendant la pandémie de Covid-19, les sessions ont progressivement repris, donnant lieu à plusieurs recommandations, dont certaines ont été reprises dans les décisions du gouvernement hongrois. Depuis le cinquième Avis, toutefois, aucune réunion n'a été organisée pour les minorités roumaine, serbe et ukrainienne, tandis que les comités croate, slovaque et slovène se sont réunis pour la dernière fois respectivement en avril 2025, avril 2024 et septembre 2024. Le Sous-comité permanent du Comité culturel mixte hongro-allemand a également poursuivi ses activités.

178. Le Comité consultatif salue les efforts de la Hongrie en matière de coopération bilatérale et y voit une occasion supplémentaire de promouvoir les relations avec les pays voisins. Le Comité consultatif rappelle donc les principes inscrits dans les Recommandations de Bolzano/Bozen du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales selon lesquelles « [l]orsqu'ils traitent de questions concernant la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, les États devraient être guidés par les règles et les principes établis dans les documents internationaux relatifs aux droits humains, notamment dans les instruments et mécanismes multilatéraux créés spécialement pour soutenir la mise en œuvre des normes et des engagements relatifs aux minorités »³²². Le Comité consultatif rappelle également l'avis formulé dans le rapport de 2001 de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, selon lequel « l'efficacité de l'approche fondée sur les traités pourrait être menacée si ces traités n'étaient pas interprétés et appliqués de bonne foi, à la lumière du principe de bon voisinage entre États »³²³.

179. Le Comité consultatif souligne que la protection des droits des minorités nationales incombe au premier chef à l'État dans lequel elles résident. La protection offerte et le soutien accordé aux personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas dépendre de la qualité des relations bilatérales entretenues avec un autre État. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle que la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux peut servir à renforcer la protection des minorités et contribuer de manière positive au développement des relations transfrontalières. La coopération peut compléter efficacement les mesures de protection prises au niveau national et favoriser le développement des infrastructures des minorités nationales, en particulier dans des domaines tels que l'éducation (article 14).

180. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite du dialogue constructif que les autorités hongroises ont établi avec les minorités nationales et, le cas échéant, leurs « États-parents », sur divers aspects de la vie, notamment la culture et l'éducation. Néanmoins, la tenue de réunions plus régulières des Comités mixtes sur les minorités pourrait contribuer à renforcer davantage le dialogue entre les États voisins, y compris avec les minorités qui ne sont actuellement pas représentées par un Comité mixte.

Recommandation

181. Le Comité consultatif encourage les autorités à entretenir de bonnes relations avec l'ensemble des pays voisins, notamment en veillant à la tenue régulière de réunions des Comités mixtes sur les minorités.

³²² Voir Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (2008), [Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interétatiques](#), Recommandation 17 (en anglais).

³²³ Conseil de l'Europe, Commission de Venise, [Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur État-parent](#) (2001), p. 22.

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

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

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

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

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

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

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