



DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE
EN HONGRIE

Amnesty International est un mouvement rassemblant 10 millions de personnes qui fait appel à l'humanité en chacun et chacune de nous et milite pour que nous puissions toutes et tous jouir de nos droits humains. Notre vision est celle d'un monde dans lequel les dirigeants et dirigeantes tiennent leurs promesses, respectent le droit international et sont tenus de rendre des comptes. Essentiellement financée par ses membres et des dons individuels, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux. Nous avons la conviction qu'agir avec solidarité et compassion aux côtés de personnes du monde entier peut rendre nos sociétés meilleures.

© Amnesty International 2024

Sauf exception dûment mentionnée, ce document est sous licence Creative Commons : Attribution-NonCommercial-NoDerivatives-International 4.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Pour plus d'informations, veuillez consulter la page relative aux autorisations sur notre site

www.amnesty.org/fr.

Lorsqu'une entité autre qu'Amnesty International est détentrice du copyright, le matériel n'est pas sous licence Creative Commons.

L'édition originale de ce document a été publiée en

2024

par Amnesty International

1054 Budapest,

Báthory u. 4., Hongrie

Index : EUR 27/7571/2024

Original : hongrois

amnesty.hu

Illustration de couverture :

© Amnesty International

AMNESTY
INTERNATIONAL



SOMMAIRE

GLOSSAIRE	4
SYNTHÈSE	6
CONCLUSIONS ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	9
2. MÉTHODOLOGIE	10
3. UNE DÉCENNIE DE RÉPRESSION	12
3.1 UNE PRESSION ACCRUE SUR LES DÉFENSEUR·ES DES DROITS DES PERSONNES LGBTI ET LEURS ALLIÉ·ES	14
3.2 SOUTIEN PUBLIC POUR LES DROITS LGBTI	16
4. LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE	17
4.1 LE PROCESSUS LÉGISLATIF ET LA CONTESTATION	17
4.3 SANCTIONS	19
4.4 RÉFÉRENDUM POST FACTO	20
5. DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS ET NORMES ASSOCIÉES	22
5.1. LE DROIT A LA LIBERTÉ D'EXPRESSION	22
5.2 AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE	24
6. DES RESTRICTIONS ILLÉGITIMES	26
6.1. LES RESTRICTIONS DU DROIT DE RECHERCHER ET DE RECEVOIR DES INFORMATIONS	26
6.1.1 L'ACCÈS AUX LIVRES	27
6.1.2 LA CLASSIFICATION ET LA DIFFUSION DES PROGRAMMES DE MÉDIAS LINÉAIRES	30
6.1.3. DES PUBLICITÉS BLOQUÉES	33
6.2 DES DISPOSITIONS FORMULÉES EN DES TERMES VAGUES ET TROP LARGES	35
6.3 DES RESTRICTIONS SANS OBJECTIF LÉGITIME	38
6.4 DES RESTRICTIONS QUI NE SONT NI NÉCESSAIRES NI PROPORTIONNÉES	42
6.5 UNE LOI QUI RENFORCE LA STIGMATISATION ET LES DISCRIMINATIONS	43
6.6 LES EFFETS SUR LES ONG ET LES DÉFENSEUR·ES DES DROITS HUMAINS	45
7. ACTIONS EN JUSTICE CONTRE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE	48
7.1 PROCÉDURE D'INFRACTION	49
7.2 L'ARTICLE 7 ET LE MÉCANISME DE CONDITIONNALITÉ LIÉE À L'ÉTAT DE DROIT	49
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51
RECOMMANDATIONS	52
ANNEXE 1	55

GLOSSAIRE

TERME	DESCRIPTION
LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE	Loi LXXIX de 2021 instaurant des mesures plus strictes contre les auteurs d'infractions pédophiles et modifiant certaines lois relatives à la protection de l'enfance ; Décret gouvernemental 473/2021 (VIII.6.) portant modification du décret gouvernemental 210/2009 (IX.29.) relatif aux conditions requises pour mener des activités commerciales.
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
LOI FONDAMENTALE	La Constitution de la Hongrie, adoptée par le Parlement hongrois le 25 avril 2011, est entrée en vigueur le 1er janvier 2012.
ONU	(Organisation des) Nations unies
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966.
CDH	Conseil des droits de l'homme des Nations unies
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme
LOI RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANCE	Loi XXXI de 1997 relative à la protection de l'enfance et à l'administration de la tutelle publique. Le gouvernement et les médias pro-gouvernementaux font également référence à la Loi LXXIX de 2021 en tant que « Loi de 2021 relative à la protection de l'enfance », qui est également connue sous le nom de « Loi relative à la propagande » (voir ci-dessus).
LOI RELATIVE À LA PUBLICITÉ	Loi XLVIII de 2008 relative aux conditions de base et à certaines restrictions des activités économiques de publicité
LOI RELATIVE AUX MÉDIAS	Loi CLXXXV de 2010 relative aux médias et aux moyens de communication de masse
LOI RELATIVE À LA PROTECTION DE LA FAMILLE	Loi CCXI de 2011 relative à la protection des familles

TERME	DESCRIPTION
LOI RELATIVE À L'ÉDUCATION PUBLIQUE	Loi CXC de 2011 relative à l'éducation nationale publique
LOI RELATIVE AUX INFRACTIONS	Loi II de 2012 relative aux infractions mineures, aux procédures d'infraction et au système d'enregistrement des infractions
LOI RELATIVE À LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS	Loi CLV de 1997 relative à la protection des consommateurs
CNE	Commission nationale des élections
COMMISSION DE VENISE	La Commission européenne pour la démocratie par le droit est un organe consultatif du Conseil de l'Europe constitué de juristes indépendants experts sur les questions constitutionnelles.
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CONVENTION DES NATIONS UNIES RELATIVE AUX DROITS DE L'ENFANT	La Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant a été adoptée à New York le 20 novembre 1989.
CHARTE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
ANMI	Autorité nationale des médias et des informations
AET	Autorité pour l'égalité de traitement

SYNTHÈSE

« Il serait possible d'ajouter sur tous les livres pour enfants un avertissement indiquant qu'ils sont destinés aux parents, et il n'y aurait rien d'autre à changer. Mais ces livres doivent également être emballés dans du papier aluminium et il est strictement interdit de les commercialiser à proximité des écoles. Par conséquent, même les librairies et les maisons d'édition respectueuses de la loi se retrouvent dans l'incertitude et risquent des sanctions. »

Krisztián Nyáry, auteur et directeur créatif de Lira Ltd¹

Le présent rapport analyse les conséquences de la loi LXXIX de 2021 et du décret gouvernemental 473/2021 (VIII.6.), connus sous le nom de Loi relative à la propagande. Cette législation interdit « la représentation et la promotion » d'une « diversité d'identités de genre et d'orientations sexuelles » dans certaines formes de communications publiques, notamment dans l'éducation publique, les médias, la publicité et certaines activités commerciales.

La loi relative à la propagande vise à restreindre l'accès aux contenus qui représentent ou abordent des sujets liés à l'identité de genre et à l'orientation sexuelle. Cela comprend tout contenu destiné aux personnes de moins de 18 ans qui « promeut ou représente des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité ». D'autre part, la réglementation relative à cette loi impose aux commerces de sceller les emballages des produits pour enfants présentant des personnages ou des thèmes LGBTI. La vente de ces produits et de tout article dont le contenu « promeut ou représente des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » doit se tenir à plus de 200 mètres des écoles ou des églises.

Le rapport analyse les conséquences de ces restrictions du droit des personnes à accéder à l'information ainsi que des droits à l'égalité et à la non-discrimination. Il évalue notamment les restrictions massives imposées aux médias, à la publicité et à l'industrie du livre. La loi relative à la propagande modifie la loi relative à la protection de l'enfance, la loi relative à la protection de la famille et la loi relative à l'éducation publique en vue d'interdire la diffusion des contenus mentionnés plus haut. De plus, une nouvelle sanction en lien avec les modifications apportées à la loi sur l'éducation publique a été introduite. La section 248 (3) d) de la loi II de 2012 érige en infraction le fait d'enfreindre les dispositions légales relatives à la tenue de classes ou de sessions dans des institutions d'éducation publique. La sanction la plus sévère prévue en cas de violation est une peine de 60 jours de privation de

¹ Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira Ltd., le 12 juin 2023.

liberté. Des sanctions moins sévères peuvent être infligées, notamment une amende d'un montant maximum de 150 000 forints (390 euros) ou des travaux d'intérêt général.

Ce rapport s'appuie sur une analyse juridique des dispositions de la loi relative à la propagande, afin d'évaluer sa conformité avec les obligations de la Hongrie au regard des normes internationales et régionales relatives aux droits humains. Il se fonde également sur 15 entretiens semi-directifs menés avec des personnes dont l'activité professionnelle dans le domaine de la publicité et de l'édition a été touchée par les effets de cette loi.

Des représentant-es du ministère de la Justice, du ministère de la Culture et de l'Innovation, du Conseil des médias et de l'Autorité de protection des consommateurs ont été contactés afin de leur donner un droit de réponse aux conclusions du rapport. Toutefois, aucune de ces institutions n'a souhaité transmettre de commentaires en réponse au rapport d'Amnesty International.

« Rien ne prouve que les expressions de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre porteraient atteinte aux mineurs, dont l'intérêt est de recevoir des informations pertinentes, appropriées et objectives sur la sexualité, y compris les orientations sexuelles et les identités de genre. »

Avis n°1059/2021 de la Commission de Venise²

Le droit à la liberté d'expression, dont le droit pour toute personne de rechercher, recevoir et communiquer des informations et des idées de toutes sortes par tout moyen de son choix est inscrit dans plusieurs instruments de protection des droits humains auxquels la Hongrie est partie, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit garantit à chaque citoyen-ne la possibilité d'exprimer ses idées et opinions librement, sans avoir à craindre de représailles.

Toute restriction imposée à ce droit doit être prévue par la loi et être nécessaire et proportionnée à un objectif légitime. Ces restrictions doivent également être conformes à d'autres droits humains, tels que le droit à l'égalité et à la non-discrimination. L'État a la responsabilité de démontrer la nécessité et la proportionnalité de chaque restriction. De plus, le droit international prévoit l'obligation pour les États de protéger les individus contre les discriminations, y compris celles basées sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, et les caractéristiques sexuelles. La discrimination est reconnue comme illégale par la loi hongroise, et plusieurs instruments internationaux garantissent également une protection contre les discriminations fondées sur ces motifs.

Les personnes qui ont témoigné auprès d'Amnesty International ont expliqué qu'en raison de la loi relative à la propagande, la mise à disposition et la diffusion de contenus relatifs aux questions LGBTI avaient diminué. Cela s'explique par la peur des représailles et la sévérité des conséquences juridiques et financières encourues. Face à une vague de harcèlement et de menaces sur les réseaux sociaux, des auteurs et autrices comme Dóra Papp ont dû faire passer leurs œuvres de la catégorie « jeunesse » à la catégorie « adulte » pour se conformer à la loi. Il leur a donc été imposé de classer leurs œuvres comme ne convenant pas à un public jeunesse. Des représentant-es de plusieurs médias, comme la chaîne télévisée RTL, ont expliqué avoir modifié leur programmation et leurs contenus en ligne pour éviter de potentielles sanctions. La loi relative à la propagande a également conduit à l'ouverture de procédures et à des mesures à l'encontre de fournisseurs de contenus dont les agissements avaient été jugés non conformes à la législation. Une chaîne de librairies s'est par exemple vu infliger des amendes pour avoir mis en vente un livre présentant des couples de même sexe, une autre pour un livre mettant en scène un personnage transgenre. Ces mesures ont eu pour effet de restreindre le droit des personnes à accéder à

² Commission de Venise, avis N°1059 / 2021, 13 décembre 2021, paragraphe. 93.

l'information, pourtant garanti en vertu du droit à la liberté d'expression, et en particulier leur droit à accéder aux informations présentant les personnes LGBTI dans toute leur diversité.

Pour respecter le principe de légalité, les restrictions doivent être prévues par une loi formulée en termes suffisamment clairs et largement accessible. Ce prérequis permet aux personnes de s'y conformer et de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État. La loi relative à la propagande interdit la diffusion de contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité ». Toutefois, le gouvernement s'est montré incapable d'expliquer ce qu'impliquaient les termes « promouvoir » et « représenter ». Ces termes n'ont pas été définis d'un point de vue légal, et n'ont été interprétés par aucun tribunal au moment de l'écriture du rapport. Par conséquent, les personnes ne peuvent à ce jour pas déterminer s'il faut comprendre ces concepts de manière restrictive, et n'ont pas pu évaluer l'impact de ces termes dans le contexte de leurs activités. Ces observations sont revenues régulièrement dans les témoignages recueillis par Amnesty International.

La protection des enfants et des « bonnes mœurs » ne peut servir de justification à la loi relative à la propagande. Dans ses observations, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a clairement affirmé que la protection des mœurs ne peut en aucune circonstance servir à justifier des politiques discriminatoires, notamment au motif de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Le Comité des droits de l'enfant a précisé que l'appréciation de l'intérêt supérieur d'un enfant par un adulte ne peut primer sur l'obligation de respecter tous les droits de l'enfant reconnus par la Convention, dont le droit de chercher des informations et d'y accéder.

En outre, les restrictions imposées par la loi relative à la propagande ne sont ni nécessaires ni proportionnées. Cette législation introduit des mécanismes intrusifs de censure et ne peut être considérée comme le moyen le moins restrictif d'atteindre un objectif légitime. Un chapitre entier de la loi relative aux médias était déjà consacré à la « protection des enfants et des mineur-es ». Celui-ci limitait l'accès aux programmes susceptibles de nuire gravement au développement physique, mental ou moral des enfants. En ce sens, la législation hongroise contenait déjà des volets consacrés à la protection des enfants contre les contenus nocifs. De plus, en criminalisant la simple représentation de personnages et de thèmes LGBTI, cette loi met en place une forme de censure, ce qui s'avère disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, la sévérité des sanctions prévues provoque un effet dissuasif, les peines pouvant aller de l'imposition de lourdes amendes jusqu'à la suspension de certaines activités commerciales et même à la fermeture de commerces.

AGGRAVATION DE LA STIGMATISATION ET DE LA DISCRIMINATION

La loi relative à la propagande contribue à répandre des stéréotypes nocifs et à banaliser les actes discriminatoires envers les personnes LGBTI. La stigmatisation des personnes LGBTI s'observe depuis longtemps en Hongrie, où plusieurs représentant-es du gouvernement, sans jamais avoir à répondre de leurs actes, se sont permis des remarques discriminatoires qui ont eu pour effet d'ancrer encore davantage l'hostilité envers les personnes LGBTI et leur stigmatisation. Amnesty International a également documenté l'hostilité de certains segments de la population à l'encontre des personnes LGBTI, qui s'est illustrée notamment par la dégradation d'un banc peint aux couleurs de l'arc-en-ciel symbolisant l'inclusivité.

En 2020, l'organisation Labrisz Lesbian Association a publié un livre intitulé « *A Fairytale for Everyone* » (« *Un conte de fée pour chacun-e* »). Aussitôt, les médias acquis à la cause du gouvernement ont attaqué la publication et accusé l'association d'être « une organisation pédophile ». L'association a intenté plusieurs actions en justice contre les auteurs de ces déclarations, sans succès.

La loi relative à la propagande vise à pérenniser ce climat d'hostilité dans la société hongroise. Ses effets se sont déjà répercutés sur les organisations de la société civile et les défenseur-es des droits humains, qui ont de plus en plus de difficultés à défendre les droits des personnes LGBTI. Deux représentant-es d'ONG de défense des droits LGBTI ont confié à Amnesty International avoir modifié leur stratégie et la nature des contenus diffusés en raison des règles drastiques de la Loi relative à la propagande. Par exemple, la *Foundation for Rainbow Families* (Fondation pour les familles arc-en-ciel) a dû réduire son programme de diffusion de messages publics en raison du risque de recevoir des amendes en vertu de la loi. Ceci a considérablement entravé son travail de promotion du droit des personnes LGBTI à l'adoption.

CONCLUSIONS ET RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Les organismes internationaux et régionaux, dont la Commission européenne, ont exprimé leur inquiétude à propos de la Loi relative à la propagande et ses conséquences sur les droits humains, en particulier concernant les droits à la liberté d'expression, à l'égalité, à la non-discrimination et à l'éducation. La Commission a engagé une procédure d'infraction contre la Hongrie. La question de la loi relative à la propagande a également été intégrée à la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne en cours et elle est prise en compte dans le cadre des mécanismes de conditionnalité liée à l'état de droit utilisés pour protéger le budget de l'UE et veiller à la conformité des États avec ses valeurs.

L'analyse juridique d'Amnesty International de la loi relative à la propagande et l'évaluation qualitative de ses conséquences parviennent aux mêmes conclusions : la loi restreint le droit d'accéder à l'information d'une manière injustifiée et contraire au droit international relatif aux droits humains et aux normes s'y rapportant. De nombreuses dispositions de la loi sont vagues et ne répondent à aucun objectif légitime. Le gouvernement s'est d'ailleurs montré incapable de démontrer la nécessité et la proportionnalité de ces restrictions. En outre, la loi contribue à stigmatiser les personnes LGBTI en Hongrie et à répandre des stéréotypes nocifs à leur encontre, ce qui pourrait renforcer et banaliser les discriminations. Pour toutes ces raisons, la loi relative à la propagande viole clairement les obligations de la Hongrie en matière de droits humains et elle doit être abrogée de toute urgence.

RECOMMANDATIONS

Amnesty International formule les recommandations clés suivantes :

1. Le Parlement hongrois doit rejeter les modifications introduites dans la loi relative à la propagande par la loi LXXIX de 2021 et le gouvernement doit abroger le décret 473/2021 (VIII.6.) portant sur « la promotion et la représentation de divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité ».
2. Le Parlement hongrois doit veiller à ce que les réglementations adoptées à l'avenir ne nuisent pas au droit à la liberté d'expression. Le Parlement doit prendre toutes les mesures appropriées pour s'assurer que les réglementations se conforment au droit international relatif aux droits humains et aux normes s'y rapportant.
3. Le Président de la Hongrie doit condamner publiquement la stigmatisation et les remarques excluantes proférées à l'encontre des personnes LGBTI. Il doit insister sur l'importance de respecter, de protéger et de réaliser les droits des personnes LGBTI, et notamment leur droit à l'égalité et à la non-discrimination.
4. Les autorités hongroises doivent garantir en droit et en pratique le droit à la liberté d'expression des enfants et des mineur-es, et veiller à ce qu'ils et elles aient accès à toutes les ressources nécessaires pour obtenir des informations : sur internet, à la radio, à la télévision, dans les journaux et dans les livres, entre autres supports.

2. MÉTHODOLOGIE

Ce rapport s'intègre dans le travail de suivi qu'effectue Amnesty International sur la situation des personnes LGBTI en Hongrie³. Depuis 2021, Amnesty International fait part de ses inquiétudes⁴ à propos de la loi LXXIX de 2021⁵ et du Décret gouvernemental 473/2021 (VIII.6⁶), souvent regroupés sous le nom de « loi relative à la propagande ». Cette législation modifie la loi relative aux médias et la loi relative à la publicité et elle porte atteinte à plusieurs droits humains, dont le droit à la liberté d'expression⁷. Ce rapport s'inscrit dans ce travail.

L'objectif de ce rapport est d'illustrer la manière dont la loi relative à la propagande menace le droit à la liberté d'expression, le droit à l'égalité et le droit de ne pas subir de discrimination en Hongrie. Cette législation criminalise toute évocation ou représentation d'une diversité d'identités de genre et d'orientations sexuelles dans la sphère publique, y compris à l'école et dans les médias. Elle interdit ou limite l'accès des enfants de moins de 18 ans aux contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité ».

L'application de la loi relative à la propagande n'a pas été généralisée dans les régions couvertes par le rapport en 2021 et 2022. Toutefois, un virage net inquiétant a été pris début 2023 quand les autorités hongroises se sont mises à exploiter les dispositions de la loi pour imposer des limitations aux fournisseurs de contenus. Ce rapport décrit l'effet dissuasif de ces restrictions injustifiées du droit à la liberté d'expression, en particulier en ce qui concerne les médias linéaires, les maisons d'édition, les distributeur-ices, les auteur-ices et les publicitaires, et la manière dont les restrictions se répercutent sur les droits humains, notamment sur le droit d'accéder à l'information et les droits des personnes LGBTI.

Outre des membres d'ONG défendant les droits des personnes LGBTI, l'équipe de recherche d'Amnesty International a rencontré plusieurs représentant-es d'entreprises pour comprendre si la loi introduisait de nouveaux obstacles au partage d'informations, et si ces entreprises évitaient de diffuser certains contenus liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans certains types de médias, de publicité et de livres. L'objectif de ce rapport est de montrer que la loi relative à la propagande a des incidences négatives sur les personnes et sur la société dans son ensemble, car elle empêche les citoyen-nés de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce.

Les entretiens menés dans le cadre de l'élaboration de ce rapport ont eu lieu entre mai et juillet 2023.

Dans le cadre de ce projet de recherche, Amnesty International a étudié les lois et les mesures en lien avec le sujet, ainsi que les pratiques adoptées pour appliquer la loi relative à la propagande. Amnesty International a également examiné les normes internationales et régionales relatives aux droits humains,

³ Amnesty International, "Human Rights Violations in Hungary Discredit Presidency of the Council of Europa Committee of Ministers – Letter" 17 juin 2021, <https://www.amnesty.eu/news/humanrights-violations-in-hungary-discredit-presidency-of-the-council-of-europe-committee-of-ministers>

⁴ Amnesty International, "The Russian-style Propaganda Law violates human rights and threatens LGBTI people in Hungary", 22 juillet 2021, <https://www.amnesty.hu/the-russian-style-propaganda-law-violates-human-rights-and-threatens-lgbti-people-in-hungary>

⁵ 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról, [Loi LXXIX de 2021 instaurant des mesures plus strictes contre les auteurs d'infractions pédophiles et modifiant certaines lois relatives à la protection de l'enfance] (loi relative à la propagande), 23 juin 2021, (en hongrois) <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A2100079.TV>

⁶ 473/2021. (VIII. 6.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet módosításáról, [Décret gouvernemental 473/2021 (VIII.6.) portant modification du décret gouvernemental 210/2009 (IX.29.) relatif aux conditions requises pour mener des activités commerciales] (loi relative à la propagande/Décret gouvernemental), (en hongrois), https://jogkodex.hu/jsz/2021_473_korm_rendelet_2127193

⁷ Amnesty International, « Hongrie. L'adoption d'une loi homophobe et transphobe marque une journée sombre pour les droits des personnes LGBTI », 15 juin 2021, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/06/hungary-dark-day-for-lgbti-rights-as-homophobic-and-transphobic-law-adopted/> (dernière consultation le 21 mai 2024)

notamment les rapports, les analyses et les recommandations des mécanismes régionaux, nationaux et internationaux. L'organisation s'est aussi appuyée sur des rapports et des publications d'organisations non gouvernementales. Enfin, la recherche a également reposé sur des documents publics apportant des informations contextuelles pertinentes.

Amnesty International a mené des entretiens avec des personnes touchées par la loi relative à la propagande dans le cadre professionnel. Les chercheurs et chercheuses d'Amnesty International ont conduit des entretiens semi-directifs avec 15 personnes dont la vie professionnelle a été affectée par l'application de la loi relative à la propagande. Parmi ces personnes, on trouve deux universitaires, trois éditeur-ices qui exploitent des librairies à l'échelle nationale, une autrice, deux représentants du principal groupe audiovisuel indépendant de télévision linéaire de Hongrie, le directeur du département créatif d'une agence de publicité, quatre représentant-es d'ONG de défense des droits des personnes LGBTI, la directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations et la coordinatrice de la communication d'IKEA. Toutes les personnes interrogées ont donné leur consentement éclairé pour la publication des informations qu'elles ont communiquées dans ce rapport. Le nom complet de certaines personnes est cité, tandis que d'autres ont souhaité rester anonymes. À l'exception de quatre entretiens menés en distanciel (en ligne), la plupart des échanges ont eu lieu à Budapest. L'écrivaine Dóra Papp et Tibor Ács, directeur des pôles achats et logistique du groupe Libri-Bookline nous ont répondu par écrit.

Il est important de noter que la Hongrie est plongée dans un climat de peur et de stigmatisation, et que le pays vit une profonde fracture sociale. Ce contexte dissuade les personnes d'évoquer librement les conséquences de la loi relative à la propagande sur leur vie, ce qui a donc constitué un obstacle à notre travail de recherche. Le contexte politique actuel aggrave ces difficultés. En effet, les ONG travaillent dans un environnement de plus en plus risqué, et elles font l'objet de campagnes de dénigrement et d'autres formes de harcèlement de la part des autorités hongroises. Amnesty International s'est servie de ses contacts préexistants et des informations disponibles dans le domaine public et l'organisation a utilisé la méthode d'échantillonnage boule de neige pour approcher les personnes qu'elle souhaitait interroger et recueillir des éléments de preuve pour ce rapport. Plusieurs médias, dont ATV, HirTV, TV2, DunaTV et MTV, n'ont pas souhaité nous répondre.

Les réponses obtenues lors de nos entretiens ne doivent pas être interprétées comme reflétant l'opinion de la société hongroise dans son ensemble. Elles s'inscrivent dans une méthodologie qualitative et peuvent ne pas refléter les avis de l'ensemble des professionnel·les dans leur domaine respectif.

L'Autorité nationale des médias et des informations a fourni à Amnesty International les statistiques relatives aux signalements reçus par l'autorité concernant des contenus médiatiques supposés enfreindre la loi relative à la propagande. Amnesty International a également pu s'entretenir avec la directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations.

Amnesty International a envoyé des lettres contenant les conclusions et les recommandations de ce rapport au ministère de la Justice, au ministère de la Culture et de l'Innovation, au Conseil des médias et à l'autorité chargée de la protection des consommateurs (Bureaux du gouvernement de la ville de Budapest) en accord avec la procédure de droit de réponse du 27 novembre 2023. La seule réponse que nous ayons reçue, le 6 décembre 2023, provenait du ministère de la Culture et de l'Innovation qui déclarait ne pas souhaiter s'exprimer quant au contenu de ce rapport. Au 29 janvier 2024, aucune autre institution n'avait répondu.

REMERCIEMENTS

Amnesty International souhaite remercier toutes les personnes qui ont accepté d'être interviewées pour ce rapport, en particulier celles et ceux qui sont directement touchés et qui ont généreusement partagé leur expérience, leurs observations et leur expertise. Nous sommes également très reconnaissant-es envers les représentant-es d'ONG et les universitaires qui nous ont généreusement livré leur avis et leur expertise, ainsi qu'envers la directrice de l'Autorité nationale des médias et des informations pour sa disponibilité et ses connaissances.

3. UNE DÉCENNIE DE RÉPRESSION

« Je suis alarmée par l'escalade manifeste de la stigmatisation des personnes LGBTI et la manipulation de leur dignité et de leurs droits à des fins politique. »

Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁸

Depuis 2010, la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI s'est accentuée dans les discours et à travers l'introduction de propositions de lois par les partis au pouvoir. Cette escalade a culminé avec l'adoption de la loi relative à la propagande en 2021. À la même période, un sondage Ipsos a révélé que le pourcentage de personnes qui soutenaient la légalisation du mariage entre personnes de même sexe avait augmenté de plus de 15 points en Hongrie. En 2013, seuls 30 % des Hongrois-es considéraient le mariage entre personnes de même sexe comme acceptable, un chiffre qui s'élève aujourd'hui 47 %⁹. Il est clair que les évolutions législatives ne suivent pas la même tendance que la société hongroise, qui semble de plus en plus tolérante à l'égard des personnes LGBTI.

Quand la coalition Fidesz-KDNP est arrivée au pouvoir en 2010 avec deux tiers des sièges au Parlement, elle s'est attelée à élaborer et faire adopter une nouvelle Constitution. Adoptée le 18 avril 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la Loi fondamentale¹⁰ remplit désormais cet office.

Le développement de l'article L de la Loi fondamentale est représentatif des dispositions légales qui perpétuent la discrimination basée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Hongrie. Cet article contient une garantie visant la protection de l'institution du mariage, et définit ce dernier comme « l'union d'un homme et d'une femme fondée sur une décision volontaire ». Il définit la protection de la famille en tant que « base pour sauvegarder la nation ». Les critiques de cette définition relèvent l'exclusion des couples de même sexe, qui sont concrètement écartés de la protection de la loi¹¹. En parallèle, la loi relative à la protection de la famille a été introduite et elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Elle s'appuie sur une définition stricte de la famille : « La famille est un système de relations créant une communauté émotionnelle et économique de personnes, basée sur le mariage d'un homme et d'une femme, ou la parenté directe ou la tutelle adoptive¹². » En juin 2011, la Commission de Venise a conclu, en l'absence de norme européenne

⁸ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, « 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 », 20 novembre 2020, https://www.coe.int/en/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/id/76643696?com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ_languageId=fr_FR#p_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_ugj3i6qSEkhZ

⁹ Telex, "The number of Hungarians in favor of gay marriage has increased one and a half times in ten years", 3 juillet 2023, <https://telex.hu/english/2023/07/03/the-number-of-hungarians-in-favour-of-gay-marriage-has-increased-one-and-a-half-times-in-ten-years>

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye, [Loi fondamentale de Hongrie], 2011, (en hongrois), <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

¹¹ Commission de Venise, avis n° 621 / 2011, 20 juin 2011, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/venice_commission_opinion_621-11/venice_commission_opinion_621-11fr.pdf

¹² Hongrie, Loi CCXL. de 2011 relative à la protection de la famille, Section 7(1), 2011, (en hongrois), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100211.tv>

établie, que la définition du mariage relève de la compétence de l'État hongrois et de son législateur, étant donné que l'Article L ne semblait pas rédigé de façon à interdire d'autres formes d'unions entre des personnes de même sexe¹³. À la suite de l'adoption de la Loi Fondamentale, les unions civiles entre personnes de même sexe ont continué à bénéficier des protections légales mises en place en 2009, bien que celles-ci contiennent quelques limites¹⁴. Toutefois, le 11 mars 2013, le Parlement a adopté le Quatrième amendement proposé sur la Loi Fondamentale¹⁵ qui vient remplacer le paragraphe 1 de l'article L et restreindre la définition de la famille. Le mémorandum explicatif de l'amendement indique que le législateur voulait établir le mariage et les relations parents-enfant comme les fondations des relations familiales et renforcer la protection de la famille en tant qu'institution sociale fondamentale, conformément aux « traditions historiques¹⁶ ».

La nouvelle disposition établit les points suivants : « La Hongrie doit protéger l'institution du mariage en tant qu'union entre un homme et une femme, fondée sur une décision volontaire, et la famille en tant que base de la sauvegarde de la nation. Les liens familiaux doivent se fonder sur le mariage ou sur la relation entre les parents et les enfants. » Cet amendement limite encore le concept constitutionnel de la famille aux couples hétérosexuels mariés, avec ou sans enfants, ou aux couples hétérosexuels non mariés avec des enfants. Au fil des années, les autorités hongroises ont continué à inscrire les discriminations basées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans la loi et en pratique. Le 29 mai 2020, le Parlement hongrois a modifié la loi relative à la procédure d'enregistrement¹⁷, qui a rendu la reconnaissance du genre à l'état-civil impossible pour les personnes transgenres et intersexes. Selon cette loi, les certificats de naissance ne peuvent plus afficher la catégorie « nem », qui en hongrois peut à la fois désigner le sexe et le genre. La loi impose désormais aux autorités de faire référence au « sexe de naissance », défini comme « le sexe biologique basé sur les caractéristiques sexuelles primaires et les chromosomes¹⁸ ». La loi interdit également de modifier la mention « sexe de naissance » inscrite initialement dans le registre. Cette législation a été adoptée dans la précipitation sans aucune consultation publique durant la première vague de COVID-19. Malgré la réprobation de plusieurs organisations médicales et de défense des droits humains, les autorités ne sont pas revenues sur cette loi discriminatoire¹⁹.

Le 10 novembre 2020, le ministre de la Justice a soumis un nouvel ensemble de réformes législatives, dont le 9^{ème} amendement à la Loi Fondamentale, qui porte préjudice aux droits des personnes LGBTI, en ajoutant la formulation suivante à l'Article L : « La mère est une femme, le père est un homme. »

Avec le 9^{ème} amendement, l'Article XVI, paragraphe 1, de la Loi fondamentale a été modifié comme suit : « La Hongrie doit protéger le droit des enfants à une identité propre correspondant à leur sexe de naissance [...] » et selon le mémorandum explicatif, « le sexe de naissance est une donnée ou un facteur qui ne peut être modifié : c'est un principe biologique. La dignité humaine comprend donc le droit de chaque enfant à s'identifier selon son sexe de naissance, ce qui inclut le droit d'être protégé des interférences mentales ou biologiques qui affectent l'intégrité physique et mentale. » La Commission de Venise a condamné ces amendements constitutionnels et affirmé qu'ils étaient incompatibles avec le droit international relatif aux droits humains et les normes s'y rapportant²⁰. La Cour européenne des droits de l'homme a réaffirmé à de nombreuses reprises l'identité de genre en tant qu'élément essentiel de l'identité d'une personne, protégé

¹³ Commission de Venise, avis n°621/2011 (précédemment cité)

¹⁴ Selon la section 3 de la Loi XXIX de 2009 relative aux unions civiles, les règles de l'adoption conjointe ne peuvent pas s'appliquer, les couples en union civile ne peuvent adopter qu'individuellement, et seul le ou la partenaire qui adopte sera reconnu-e comme parent de l'enfant. Les couples en union civile n'ont pas le droit d'avoir recours à la procréation assistée, et ne peuvent pas prendre le nom de leur partenaire, il n'existe aucun nom d'union civile équivalent à un nom de mariage. La législation ne permet pas qu'un enfant puisse avoir deux parents de même sexe. Pour en savoir plus : Háttér Society, Registered Partnership - Guide for gay and lesbian couples, juillet 2011, <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/kiadvany/guide-regpartnership-2011jul.pdf>

¹⁵ Hongrie, Quatrième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie, article 1, 8 février 2013, <https://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>, article 1.

¹⁶ Mémorandum explicatif du Quatrième amendement à la Loi fondamentale de Hongrie, 2013, <https://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> p. 17.

¹⁷ Hongrie, Loi n° XXX de 2020 relative à la modification de certaines lois administratives et au don de biens immobiliers, 2020, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000001.tv>, Section 33.

¹⁸ Hongrie, Loi n° 1 de 2010 relative à la procédure d'enregistrement à l'état civil, 2010 (en hongrois), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000001.tv>, § x de la section 3.

¹⁹ Association hongroise de psychologie, section LGBTI, résolution de l'Association hongroise de psychologie portant sur la modification de la Loi n° 1 de 2010 relative à la procédure d'enregistrement à l'état civil, 21 avril 2020, (en hongrois), <https://www.facebook.com/230520050844602/photos/a.444597792770159/659477584615511> ; Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, déclaration, 2 avril 2020, <https://www.facebook.com/CommissionerHR/posts/1512688642240374> ; Parlement européen, résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de COVID-19 et ses conséquences (2020/2616(RSP), 17 avril 2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_FR.html ; Parlement européen, résolution du 11 mars 2021 sur la déclaration de l'Union européenne en tant que zone de liberté pour les personnes LGBTIQ, 11 mars 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0089_FR.html ; Expert indépendant des Nations unies chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, "Hungary: New law proposal endangers rights of the trans and gender diverse persons, warns UN expert", communiqué de presse, 29 avril 2020, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/hungary-lgbt-new-law-proposal-endangers-rights-trans-and-gender-diverse?LangID=E&NewsID=25844>

²⁰ Commission de Venise, avis 1035 / 2021, 17 juin 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-f)

En septembre 2020, l'association de défense des droits lesbiens Labrisz³¹ a publié un livre pour enfants intitulé *Meseország mindenkié (Un conte de fées pour chacun-e)*, qui présentait des personnages de profils divers, dont des personnes LGBTI. Le 24 septembre 2020, Dóra Dúró, élue de la formation politique *Mi Hazánk* (Notre patrie) a déchiré le livre en public³² et son parti a organisé une manifestation devant les locaux de Labrisz³³. Par la suite, une plateforme en ligne conservatrice a appelé à boycotter les librairies qui vendaient ce livre. Des militant-es du mouvement *Mi Hazánk* (Notre Patrie) ont placardé des affiches et des autocollants sur les librairies qui vendaient le livre, avec le message suivant : « Cette librairie vend des ouvrages de propagande homosexuelle dangereuse pour les enfants³⁴ ». Le ministre en charge du cabinet du Premier ministre a menacé de poursuites pénales les professionnel-les qui utilisaient le livre dans le cadre éducatif. Il a déclaré aux médias : « Chaque école maternelle utilisant le livre *Un conte de fées pour chacun-e* doit faire l'objet d'une enquête sur la mise en danger de mineurs. En fonction des conclusions de l'enquête, des poursuites peuvent être engagées³⁵. » En janvier 2021, l'Autorité de protection des consommateurs a ordonné à Labrisz de changer la couverture du livre pour indiquer clairement qu'il présentait « des comportements déviant des rôles de genre traditionnels³⁶ ». Plusieurs localités, dont Mezőkövesd³⁷, le XXI^{ème} arrondissement de Budapest, Csepel³⁸, Diósd³⁹ et Veszprém⁴⁰ ont formellement interdit l'utilisation du livre dans leurs établissements scolaires. Le gouvernement local de Nagykáta est même allé jusqu'à bannir « la propagande LGBTI » dans toutes ses institutions⁴¹. Par la suite, l'interdiction imposée à Mezőkövesd a été reconnue illégale et levée par le bureau gouvernemental du comté, qui a fait valoir que la localité n'était pas compétente pour prononcer cette interdiction⁴².

En mars 2021, le Conseil des médias a ouvert une enquête visant RTL, la principale chaîne commerciale du pays, pour avoir diffusé un spot relatif aux « familles arc-en-ciel » sous la forme d'une annonce d'intérêt public diffusée avant 21 heures. La vidéo s'inscrivait dans le cadre d'une campagne nationale, appelée « *A család az család* » (*Une famille est une famille, #familyisfamily*⁴³) organisée en réaction à la législation qui limite le droit à l'adoption aux couples mariés hétérosexuels. Le Conseil des médias a estimé que la vidéo, qui mettait en scène des familles homoparentales et des expert-es, était dangereuse pour les enfants de moins de 16 ans⁴⁴. De la même façon, en octobre 2019, l'Autorité de protection des consommateurs a infligé une amende de 1 400 euros à Coca-Cola, pour avoir représenté des couples gays et lesbiens dans le cadre de leur campagne d'affichage *#loveislove*⁴⁵. L'Autorité de protection des consommateurs a estimé que

³¹ Fondée en 1999, l'association Labrisz est la première organisation lesbienne hongroise qui œuvre en faveur d'une société offrant la possibilité aux femmes de choisir leur partenaire et leur mode de vie librement et de vivre en assumant leur identité sans craintes, dans tous les domaines de leur vie. Voir : <https://www.labrisz.hu/>

³² HIRADO.HU, "Dúró Dóra nyilvánosan ledarált egy melegpropagandának ítélt mesekönyvet" [Dóra Dúró a déchiré en public un livre au contenu considéré comme de la propagande gay], 30 septembre 2020, (en hongrois), <https://hirado.hu/belfold/cikk/2020/09/30/duro-dora-nyilvanosan-ledaralta-az-lmbtg-mesekonyvet>

³³ Mandiner, "Demonstrációt tartott a Labrisz Leszbikus Egyesület székháza előtt a Mi Hazánk" [Notre nation a organisé une manifestation devant le siège de l'association lesbienne Labrisz], 4 octobre 2020, (en hongrois), https://mandiner.hu/cikk/20201004_demonstraciott_tartott_a_labrisz_leszbikus_egyesulet_szekhaza_ellott_a_mi_hazank_mozgalom

³⁴ Mi Hazánk, "Mi Hazánk sets an example for the Labrisz Lesbian Association" [Notre nation montre l'exemple avec l'association lesbienne Labrisz], 2 février 2021, (en hongrois), <https://mihazank.hu/a-mi-hazank-peldat-mutat-a-labrisz-leszbikus-egyesuletnek/>

³⁵ Telex, "Gulyás: Felmerülhet kiskorú veszélyeztetése az óvodákban, ahol bevezetik a Meseország mindenkié című könyvet" [Gulyás : les mineur-es peuvent se trouver en danger à l'école maternelle, où le livre *Un conte de fée pour chacun-e* est présenté], 8 octobre 2020, (en hongrois), <https://telex.hu/belfold/2020/10/08/meseorszag-mindenkie-ovoda-gulyas-gergely-kiskoruak-veszelyeztetese>

³⁶ Háttér Society, "Hungarian Consumer Protection Authority slams book with LGBTIQI characters", 19 janvier 2021, <https://en.hatter.hu/news/hungarian-consumer-protection-authority-slams-book-with-lgbtqi-characters>

³⁷ Mezőkövesd Képekben, Facebook post: 13/2020. (X.08.) Polgármesteri utasítás, [13/2020. (X.08.) arrêté municipal] 12 octobre 2020, (en hongrois), <https://www.facebook.com/mezokovesdkepekben/photos/a.548748668621371/1711427619020131/>

³⁸ 444, "Csepelen az összes óvodában betiltották a Meseország mindenkié könyvet" [À Csepel le livre *Un conte de fée pour chacun-e* a été interdit dans toutes les écoles maternelles], 8 octobre 2020, (en hongrois), <https://444.hu/2020/10/08/csepelen-az-osszes-ovodaban-betiltottak-a-meseorszag-mindenkie-konyvet>

³⁹ KDNP, "A KDNP kérésére Diósdon nem lesz Meseország Mindenkié!" [À la demande du KDNP, Diósd ne deviendra pas le pays des contes de fées pour tout le monde !], 16 octobre 2020, (en hongrois), <https://kdnp.hu/hirek/kdnp-keresere-diosdon-nem-lesz-meseorszag-mindenke>

⁴⁰ Magyar Nemzet, "Veszprém sem kér a mesekönyvbe bújított LMBTQ-propagandából" [Veszprém refuse aussi la propagande LGBTI cachée dans un livre de contes], 12 novembre 2020, (en hongrois), <https://magyarnemzet.hu/belfold/veszprem-sem-ker-a-mesekonyvbe-bujitott-lmbtg-propagandabol-8944853/>

⁴¹ Index, "Kisgazdapárti képviselő javaslatára betiltották az "LMBTQ-propagandát" Nagykátán" [Sur proposition d'un député FKGP, la « propagande LGBTI » a été interdite à Nagykáta], 6 novembre 2020, (en hongrois), https://index.hu/belfold/2020/11/06/nagykata_szabo_akos_lmbtg/

⁴² Telex, "A kormányhivatal szerint jogsértő a Meseország mindenkié című könyv betiltása Mezőkövesden" [D'après le bureau gouvernemental, l'interdiction du livre *Un conte de fée pour chacun-e* à Mezőkövesd est illégale], 18 décembre 2020, (en hongrois), <https://telex.hu/belfold/2020/12/18/a-kormanyhivatal-szerint-jogserto-a-meseorszag-mindenkie-cimu-konyv-betiltasa-mezokovesden>

⁴³ Háttér Society, "Family is family - parents and experts answer faceless questions", 17 novembre 2020, <https://youtu.be/wXLuhRgihog>

⁴⁴ Conseil des médias, décision No. 104/2022. (II. 1.), 1^{er} février 2022, (en hongrois), <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/konyvlap/rtlcsalad-mediatanacs-hatarozat.pdf>

⁴⁵ ILGA Europe, "2022 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation", 2022, <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/ILGA-Europe-submission-2022-EC-Rule-Law-Report.pdf> p. 17.

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

l'affichage de couples de même sexe dans la publicité heurtait le développement physique, mental, émotionnel ou moral des enfants et des adolescent-es⁴⁶. Háttér Society, la principale et la plus ancienne organisation LGBTI en Hongrie, a porté plainte devant l'Autorité pour l'égalité de traitement. L'organisation a avancé que l'amende infligée à Coca-Cola constituait un cas de discrimination. Toutefois, l'Autorité pour l'égalité de traitement a affirmé qu'elle n'était pas compétente dans cette affaire⁴⁷.

3.2 SOUTIEN PUBLIC POUR LES DROITS LGBTI

Les évolutions juridiques décrites dans ce rapport ont entraîné des conséquences importantes sur les droits des personnes LGBTI en Hongrie, créant un environnement hostile qui renforce la stigmatisation et les discriminations, et conduit à davantage de marginalisation et d'exclusion. Si le soutien public est important, il ne garantit pas le respect des droits humains des personnes LGBTI. Le gouvernement a toujours l'obligation d'assurer les droits des personnes LGBTI à l'égalité et à la non-discrimination.

Dans une enquête menée en Hongrie en 2019 par l'Agence pour les droits fondamentaux de l'Union européenne, les personnes lesbiennes, gays et bisexuelles interrogées étaient 49 % à répondre avoir été victimes de discrimination basée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les 12 mois précédents. Parmi les personnes transgenres interrogées, le pourcentage s'élevait à 64 %, soit une forte augmentation depuis 2012 (46 %⁴⁸). Cette même étude révélait que 15 % des personnes LGBTI hongroises interrogées avaient été attaquées physiquement ou sexuellement, et que 53 % avaient été agressées en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre dans les cinq années ayant précédé l'enquête⁴⁹.

En décembre 2022, une enquête commandée par Háttér Society et menée par l'agence Medián montrait que le nombre de personnes qui déclaraient connaître des personnes LGBTI avait légèrement augmenté au cours de l'année précédente⁵⁰. Ce résultat pourrait indiquer que de plus en plus de personnes déclarent ouvertement leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, en partie parce qu'elles se sentent en sécurité, mais également probablement pour s'élever contre des changements de législation dangereux. Malgré la répression des droits LGBTI par le gouvernement, on ne notait pas de changements flagrants par rapport à l'année précédente en ce qui concerne le soutien de la population en faveur de mesures garantissant la protection juridique et politique des droits des personnes LGBTI (mariage et parentalité des personnes de même sexe, reconnaissance du genre à l'état-civil, éducation des minorités sexuelles, visibilité des personnes LGBTI dans les médias⁵¹). Cinquante-et-un pour cent des personnes interrogées étaient favorables à ce que le sujet de l'attirance entre personnes de même genre soit abordé à l'école auprès des jeunes entre 14 et 18 ans, et 60 % étaient opposées à l'interdiction de la représentation des personnes LGBTI dans les programmes audiovisuels diffusés en journée.

Selon une étude menée par Ipsos entre février et mars 2023, 47 % des Hongrois-es considéraient que les couples de personnes de même sexe devraient pouvoir se marier. Cela signifie que le soutien au mariage pour toutes et tous a augmenté de 1 % depuis le passage de la loi relative à la propagande⁵². Le droit des couples de personnes de même sexe à adopter est soutenu par une proportion encore plus importante de la population (56 %), même si ce chiffre était plus élevé en 2021 : à l'époque, 59 % des Hongrois-es pensaient que les couples de personnes de même sexe devraient avoir les mêmes droits à l'adoption que les couples hétérosexuels.

⁴⁶ ILGA Europe, "2022 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation" (cité précédemment)

⁴⁷ Magyar Nemzet, "Hiába hisztizett az LMBTQ civil szervezet a Coca-Cola-ügyben" [La colère des ONG LGBTI reste sans effets dans l'affaire Coca-Cola], 19 mai 2020, (en hongrois), <https://magyarnemzet.hu/belfold/2020/05/hiaba-hisztizett-az-lmbtq-civil-szervezet-a-coca-cola-ugyben>

⁴⁸ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), LGBTI Survey Data Explorer, (dernière consultation le 22 novembre 2023), <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-fundamental-rights-lesbian-gay-bisexual-and>

⁴⁹ FRA, LGBTI Survey Data Explorer (cité précédemment)

⁵⁰ Háttér Society, Report on Act LXXIX of 2021 amending certain acts for the protection of children and its implementation, janvier 2023, <https://en.hatter.hu/publications/report-on-act-LXXIX-of-2021-and-its-implementation>

⁵¹ Luca Dudits, directeur de Háttér Society, "Milliókat költött a kormány a propagandára, a többség mégis védené az LMBTQI embereket a diszkriminációtól" [Le gouvernement a dépensé des millions sur la propagande, alors qu'une majorité de personnes souhaitent protéger les personnes LGBTI contre la discrimination], 1^{er} février 2023, (en hongrois), <https://hatter.hu/hirek/milliokat-koltott-a-kormany-a-propagandara-a-tobbseg-megis-vedene-az-lmbtqi-embereket-a>

⁵² Ipsos, "Pride month 2023: 9% of adults identify as LGBT+", 1^{er} juin 2023, <https://www.ipsos.com/en/pride-month-2023-9-of-adults-identify-as-lgbt>

4. LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE

« Les discours de haine décrivent souvent les personnes LGBTI comme étant malades, déviantes, enclines à la criminalité, immorales, instables socialement, et dangereuses pour les enfants. Ces discours renforcent les préjugés et l'intolérance et ouvrent la voie aux discriminations et aux violences. »

Déclaration de plusieurs experts des droits humains à l'occasion de la journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie⁵³

4.1 LE PROCESSUS LÉGISLATIF ET LA CONTESTATION

Le 25 mai 2021, Máté Kocsis et Gabriella Selmecezi, tous deux élus du Fidesz, le parti au pouvoir, ont déposé une proposition de loi relative à « la mise en place de peines plus sévères pour les infractions pédophiles et d'une base de données pénale pour les auteurs de telles infractions⁵⁴ ». Le 10 juin, le Comité législatif du Parlement a soumis une série de propositions d'amendements. Ces derniers ont été largement dénoncés par les organisations de la société civile pour leur caractère discriminant et stigmatisant envers les personnes LGBTI. La proposition finalement soumise au vote au Parlement était très différente de la proposition dont le but affiché était à l'origine de combattre la pédophilie⁵⁵. La nouvelle proposition visait, par les amendements proposés, à « rendre illégale toute évocation ou représentation d'une diversité d'identités de genre et d'orientations sexuelles dans la sphère publique », afin que les enfants n'y soient pas confrontés sur plusieurs plateformes⁵⁶, y compris à l'école et dans les médias, en interdisant ou en limitant l'accès des enfants de moins de 18 ans aux contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité⁵⁷ ».

⁵³La Commission interaméricaine des droits de l'homme et les experts des Nations unies sur les droits humains Victor Madrigal-Borloz et David Kaye, "Promote tolerance and diversity, speak out against hate and bigotry." Déclaration, 17 mai 2019, https://www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2019/119.asp

⁵⁴T/16365 sz. törvényjavaslat, "A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról" [Bill T/16365 « Sur une action plus dure contre la pédocriminalité et pour l'amendement de certaines lois de protection de l'enfance »], 25 mai 2021, (en hongrois), <https://www.parlament.hu/irom41/16365/16365.pdf>

⁵⁵Miklós Lévay, A "pedofiltörvény" megalkotásáról, [sur la création de la « loi relative à la pédophilie »], dans JOGTÖRTÉNETI PARERGA III, Borsos-Szabó Ágnes, Bérci Ildikó (éditeurs) Budapest, 2023, pp. 241-253.

⁵⁶Mémorandum explicatif (op. cit.) https://www.parlament.hu/documents/129291/40734520/T16365_1.pdf p. 10.

⁵⁷Plusieurs dispositions de la loi LXXIX interdisent ou limitent l'accès aux contenus qui promeuvent ou représentent « des divergences » par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité pour les individus de 18 ans et moins et dans le cas

Le 14 juin, veille du vote de la proposition de loi, plus de 10 000 personnes se sont réunies devant le Parlement hongrois à Budapest en protestation⁵⁸. Le rassemblement était organisé par Amnesty International avec des organisations locales de défense des droits des personnes LGBTI et d'autres parties intéressées. Malgré les nombreuses critiques à l'échelle nationale et internationale⁵⁹, la majorité présidentielle au Parlement a fait adopter la loi le 15 juin. Après le vote, les personnes opposées à ces réformes ont organisé un nouveau rassemblement pacifique devant le cabinet du président de la République, appelant ce dernier à ne pas promulguer la loi⁶⁰. Plus de 100 000 personnes ont signé une pétition pour s'opposer à cette législation⁶¹. Malgré cette mobilisation, le 23 juin, le président a signé et promulgué la loi, qui est entrée en vigueur le 8 juillet.

La loi LXXIX de 2021 apporte 11 modifications à plusieurs lois. Comme précisé dans le mémorandum explicatif, « la protection du développement physique, mental et moral des enfants et de leur image de soi inaltérable constituée à la naissance » relève des obligations constitutionnelles de la Hongrie⁶². Les modifications pertinentes dans le cadre de ce rapport touchent la loi relative à la publicité et la loi relative aux médias. Toutefois, certaines modifications similaires rendant illégale toute représentation ou discussion autour de la diversité d'identités de genre et d'orientations sexuelles ont également été apportées à la loi relative à la protection de l'enfance, à la loi relative à la protection de la famille et à la loi relative à l'éducation publique nationale.

Le 6 août 2021, le gouvernement a publié d'autres réglementations concernant l'application de la loi relative à la propagande dans le journal officiel. Selon l'article 20/A du décret gouvernemental 210/2009 (IX.29.) sur les activités commerciales tel que modifié par le décret gouvernemental 473/2021. (VIII. 6.), « les produits à destination des enfants dont le contenu promeut ou représente des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » ne peuvent pas être exposés en vitrine et doivent être vendus dans un emballage spécial, séparés des autres produits. Tout produit qui représente ou promeut « des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » doit être vendu à une distance d'au moins 200 mètres des écoles et établissements scolaires et des églises. La loi LXXIX de 2021 et le décret gouvernemental 473/2021 (VIII. 6.) sont tous deux communément désignés ensemble en tant que loi relative à la propagande.

4.2 CONTENU DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE

Les modifications de la loi relative à la publicité et de la loi relative aux médias ne s'appliquent qu'aux entreprises et aux médias. Toutefois, la loi relative à la propagande entraîne de sérieuses restrictions du droit des personnes à accéder à l'information, qui fait partie intégrante du droit à la liberté d'expression. La loi limite les informations que divers médias peuvent diffuser et rendre accessibles aux personnes, ce qui limite leur possibilité de rechercher et de recevoir des idées de toute espèce. La législation a aussi une charge symbolique et sa simple existence renforce la stigmatisation et la discrimination à l'encontre des personnes LGBTI. En introduisant la création d'une base de données pédophile tout en instaurant des limites aux contenus présentant les minorités sexuelles et de genre, les autorités envoient un message suggérant que ces questions sont liées.

Le nouvel article 8 (1a) de la loi relative à la publicité interdit aux personnes de moins de 18 ans d'accéder aux contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité. » (section I (2) et section 3 de la Loi LXXIX de 2021). La nouvelle section 9 (6) de la loi relative aux médias, combinée à la section 9 (1),

des annonces d'intérêt public sans aucune limite d'âge (Section 32(4a) de la loi relative aux médias). La nouvelle section 6/A de la loi relative à la protection de l'enfance et la nouvelle section 8(1a) de la loi relative à la publicité interdisent de « rendre accessibles aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 18 ans les contenus qui (...) promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité » (section I(2) et section 3 de la loi LXXIX de 2021). La nouvelle section 9(6), combinée à la section 9(1) de la loi relative aux médias, impose l'obligation pour les fournisseurs de services médiatiques de classer leur programme dans la catégorie V (inadapté aux moins de 18 ans) s'ils sont susceptibles d'exercer une influence négative sur le développement physique, mental ou moral des mineurs, en particulier si leur élément central est la violence, la promotion ou la représentation de divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité) (Section 9 (2) de la Loi LXXIX de 2021)

⁵⁸ Amnesty International, Hongrie. L'adoption d'une loi homophobe et transphobe marque une journée sombre pour les droits des personnes LGBTI, 15 juin 2021, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/06/hungary-dark-day-for-lgbti-rights-as-homophobic-and-transphobic-law-adopted/>

⁵⁹ The Guardian, "Hungary passes law banning LGBT content in schools or kids' TV", 15 juin 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/15/hungary-passes-law-banning-lgbt-content-in-schools>; Reuters, "Hungary's anti-LGBTQ law breaches international rights standards - European rights body" 14 décembre 2021, <https://www.reuters.com/world/europe/hungarys-anti-lgbti-law-breaches-international-rights-standards-european-rights-2021-12-14/>

⁶⁰ Tweet d'Amnesty International : « Nouvelle manifestation, cette fois devant le cabinet du président de la République de #Hongrie. Il est grand temps que János Ader prenne ses responsabilités et protège les personnes qu'il est censé servir/ La loi relative à la propagande doit disparaître », 16 juin 2021, <https://twitter.com/AmnestyHungary/status/1405226576875339777>

⁶¹ Szabad a Hang, "Nem akarunk orosz mintájú homofób törvényeket!" [Nous ne voulons pas de lois homophobes d'inspiration russe !] 2021, (en hongrois) <https://szabad.ahang.hu/petitions/nem-akarunk-orosz-mintaju-homofob-torvenyeket>

⁶² Mémorandum explicatif (op cit) p. 10.

impose aux médias de classer leurs programmes dans la catégorie V (contenus inappropriés pour les moins de 18 ans) si ces derniers « sont susceptibles d'exercer une influence négative sur le développement physique, mental ou moral des mineurs, en particulier si leur élément central est la violence, la promotion ou la représentation de divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité. » (Section 9 (2) de la Loi de 2021).

La section 32 (4a) de la loi relative aux médias exclut également de la qualification d'annonce d'intérêt public toute publicité « susceptible d'exercer une influence négative sur le bon développement physique, mental ou moral des mineurs, en particulier si son élément central est la pornographie, la promotion ou la représentation d'une divergence par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe de naissance, le changement de sexe ou l'homosexualité » (Article 9 (3) de la Loi LXXIX de 2021) et elle en interdit la diffusion dans les infrastructures sociales.

L'article 179 (2) de la loi relative aux médias impose au Conseil des médias d'envoyer des demandes aux instances de régulation des médias dans les pays de l'Union européenne afin qu'elles prennent des mesures contre les fournisseurs de services enregistrés dans ces pays si ces derniers ne mettent pas en place des mesures pour classer de manière adéquate les contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » (Article 9 (5) de la loi LXXIX de 2021).

La loi relative à la propagande ne précise pas comment la « promotion » ou la « représentation » de l'homosexualité ou de la réattribution de genre doivent être interprétées, laissant exclusivement aux autorités, dont le Conseil des médias, et l'Autorité nationale des médias et des informations, dont les membres sont nommés par le parti au pouvoir, le soin d'interpréter la législation⁶³.

4.3 SANCTIONS

Dans le domaine des médias, de la publicité et des activités commerciales, la loi relative à la propagande maintient les sanctions existantes dans les lois sectorielles. Selon les articles 24 et 26 de la loi relative à la publicité, les publicités dont le contenu enfreint la loi peuvent entraîner des sanctions prévues par l'Autorité de protection des consommateurs, dont la suppression immédiate du contenu en ligne, la saisie de biens, la fermeture de magasins/d'établissements de service et une amende⁶⁴. L'amende est fixée en fonction du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise (fournisseur de services) et peut s'élever à 5 253 000 euros pour les entreprises au chiffre d'affaires supérieur à 263 000 euros et à 12 500 euros pour les entreprises au chiffre d'affaires inférieur à 263 000 euros⁶⁵.

En vertu de l'article 26 (1) du décret gouvernemental 210/2009 (IX. 29.) relatif aux activités commerciales, les fournisseurs de services qui violent les dispositions relatives à la vente de biens peuvent aussi être sanctionnés en vertu de la loi relative à la protection des consommateurs. De plus, d'après l'article 27(1), le responsable administratif du gouvernement local (jegyző) peut suspendre certaines activités commerciales ou ordonner la fermeture d'un commerce pour une durée maximum de 90 jours si ces règles sont transgressées. Si le ou la propriétaire ne respecte pas les règles imposées par le responsable, l'article 27(2) prévoit que son commerce pourra être définitivement fermé.

Le Conseil des médias est l'autorité en charge d'appliquer les sanctions en cas de violation de la loi relative aux médias. Selon l'article 187, le Conseil des médias peut suspendre le droit de diffuser des contenus médiatiques pour une durée allant de 15 minutes à sept jours. Il peut mettre fin au contrat avec le fournisseur de services ou ordonner la suppression de ce dernier du registre des médias, ce qui aura pour conséquence de rendre ses programmes indisponibles au public. En fonction du fournisseur de contenus médiatiques visé, une amende d'un montant compris entre 7 500 et 500 000 euros peut également être imposée. Le Conseil des médias peut aussi imposer une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 euros aux personnes occupant un poste d'encadrement au sein d'un fournisseur de contenus.

⁶³ Par un vote de la majorité des deux tiers des parlementaires présents, les quatre membres du Conseil ainsi que le président sont élus par le parlement hongrois pour une durée de neuf ans. En tant que principal parti au pouvoir, le Fidesz détient une majorité de deux tiers au Parlement, ses candidats ont été élus le 10 décembre 2019.

⁶⁴ Hongrie, Loi n°CLV de 1997 sur la Protection des consommateurs, 1997, (en hongrois) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700155.tv>, article 47.

⁶⁵ Hongrie, Loi n°CLV de 1997 relative à la protection des consommateurs, article 47/C. (op cit)

4.4 RÉFÉRENDUM POST FACTO

La loi relative à la propagande a provoqué des manifestations en Hongrie et suscité l'indignation à l'échelle internationale⁶⁶. La Commission Européenne a notamment affirmé son intention de s'opposer à la législation⁶⁷. En réponse, le 21 juillet 2021⁶⁸, le gouvernement hongrois a annoncé qu'il organiserait un référendum national sur l'accès des enfants aux informations liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, le même jour que les élections législatives de 2022, et alors que la loi relative à la propagande avait déjà été promulguée⁶⁹.

Au moment d'annoncer le référendum, le Premier ministre a affirmé que la Hongrie avait été prise pour cible par « Bruxelles » (pour reprendre le terme communément utilisé par le gouvernement hongrois pour désigner l'UE⁷⁰). Il s'est dit persuadé que les militant·es LGBTI se rendaient dans les écoles maternelles et les établissements scolaires pour dispenser des cours d'éducation sexuelle, une pratique selon lui déjà répandue en Europe de l'Ouest, que Bruxelles souhaitait voir s'étendre à la Hongrie. Le Premier ministre a désigné ces pratiques comme une menace envers la Hongrie à laquelle le gouvernement avait décidé de répondre par un référendum relatif à cinq domaines liés à « la protection de l'enfance ».

Les questions posées par le référendum mobilisaient des stéréotypes dangereux envers les personnes LGBTI, et ont donc alerté plusieurs organisations de défense des droits humains, dont Amnesty International⁷¹. Une campagne nationale menée par Amnesty International et Háttér Society a été lancée pour inciter les électeurs et les électrices à déposer des bulletins nuls afin d'augmenter la possibilité de rendre le référendum caduc⁷². Le Bureau national des élections a invalidé le référendum en raison d'un nombre insuffisant de bulletins valides⁷³. En effet, pour qu'un référendum soit valide, le nombre de votes doit atteindre le quorum de 50 % des inscrit·es. En l'occurrence, seuls 3,5 millions de votes valides ont été enregistrés et 1,6 millions de votes nuls ont été comptabilisés. Pour que le scrutin soit valide, 4,1 millions de bulletins valides auraient été nécessaires⁷⁴.

À la suite de ce référendum, plusieurs ONG dont Amnesty International et Háttér Society ont reçu des amendes de la part de la Commission nationale des élections pour avoir incité à déposer des bulletins de vote nuls lors du référendum anti-LGBT organisé par le gouvernement⁷⁵. En tant que principales instigatrices de cette campagne, Háttér Society et Amnesty International ont dû s'acquitter d'une amende de 3 millions de forints chacune (le montant le plus élevé possible, environ 8 000 euros). La Cour suprême (Kúria) a jugé cinq affaires impliquant des ONG. Dans trois d'entre elles, elle a considéré que les ONG n'avaient enfreint aucune loi et que leur campagne était légitime et conforme à la Constitution. En revanche, la Kúria a rejeté le recours de Háttér Society sans même examiner les éléments de l'affaire, confirmant la décision d'infliger une amende de 3 millions de forints à l'organisation. Elle a également confirmé la décision prise dans une autre affaire pour laquelle aucune amende n'avait été imposée. Les recours d'Amnesty International Hongrie et de Háttér Society ont été rejetés sans avoir fait l'objet d'un véritable examen⁷⁶. Dans ces deux affaires restantes,

⁶⁶ En réaction à l'adoption de la loi, un groupe de pays de l'UE ont condamné la législation hongroise, la qualifiant de « forme de discrimination flagrante ». L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède ont signé la déclaration. Politico, "It's Hungary vs. Everyone after attacks on LGBTQ+ rights", 23 juin 2021, <https://www.politico.eu/article/its-hungary-vs-everyone-after-attacks-on-lgbtq-rights-euro-2020-viktor-orban/>

⁶⁷ Politico, "A shame: Von der Leyen vows EU will fight Hungary's anti-LGBTQ+ law", 23 juin 2021, <https://www.politico.eu/article/european-commission-legal-steps-hungarys-anti-lgbtq-law>

⁶⁸ Népszava, "Orbán Viktor: Gyermekvédelmi népszavazást kezdeményez a kormány (vidéo)" [Viktor Orbán: Le gouvernement lance un référendum sur la protection des enfants (vidéo)], 21 juillet 2021, (en hongrois), https://nepszava.hu/3126909_orban-viktor-gyermekvedelmi-nepszavazast-kezdemenez-a-kormany-video

⁶⁹ Bureau national des élections, référendum national, 3 avril 2022 - Résultats globaux, 2 mai 2022, (en hongrois), <https://vtr.valasztas.hu/nepszavazas2022>

⁷⁰ Gouvernement, "Gyermekvédelmi népszavazást kezdeményez a kormány" [Le gouvernement lance un référendum sur la protection de l'enfance axé autour de cinq thèmes], communiqué de presse, 21 juillet 2021, (en hongrois), <https://kormany.hu/hirek/gyermekvedelmi-nepszavazast-kezdemenez-a-kormany>

⁷¹ Le référendum formulait les questions suivantes: Approuvez-vous l'enseignement des orientations sexuelles aux enfants mineurs dans les institutions scolaires publiques sans le consentement parental? Approuvez-vous la promotion des traitements de réattribution de genre pour les mineurs? Approuvez-vous la présentation sans restriction aux mineurs de contenus médiatiques à caractère sexuel qui pourraient affecter leur développement? Approuvez-vous la présentation aux mineurs de contenus médiatiques représentant la réassignation de genre?

⁷² Amnesty International, "Szavazzunk érvénytelenül a kormány kiközösítő népszavazásán!" [Votez nul au référendum d'ostracisme du gouvernement !], 11 janvier 2022, (en hongrois), <https://www.amnesty.hu/szavazzunk-ervenytelenul-a-kormany-kikozosito-nepszavazasan/>

⁷³ HVG, "Érvénytelen lett a népszavazás" [Le référendum est invalidé], 4 avril 2022, (en hongrois), https://hvg.hu/itthon/20220404_Ervenytelen lett_a_nepszavazas

⁷⁴ Telex, "NGOs to be fined for encouraging invalid votes at the Hungarian government's child protection referendum", 11 avril 2022, <https://telex.hu/english/2022/04/11/ngos-to-be-fined-for-encouraging-invalid-votes-at-the-hungarian-governments-child-protection-referendum>

⁷⁵ Amnesty International, "Megijedt a kormány: bírsággal hallgattatná el a propaganda-népszavazás megbuktatóit" [Le gouvernement a peur : des amendes pour réduire au silence ceux qui veulent invalider le référendum de propagande] - Communiqué de presse, 9 avril 2022, (en hongrois), <https://www.amnesty.hu/megijedt-a-kormany-birsaggal-hallgattatnak-el-a-propaganda-nepszavazas-megbuktaitoit/>

⁷⁶ Budapest Times, "Kúria scraps election committee decision to fine NGOs for negative referendum campaign", 16 avril 2022, <https://www.budapesttimes.hu/hungary/kuria-scrap-ec-election-committee-decision-to-fine-ngos-for-negative-referendum-campaign>

la Cour constitutionnelle a également rejeté les recours⁷⁷. Les deux ONG ont déposé une requête conjointe devant la Cour européenne des droits de l'homme, en instance au moment de la rédaction de ce rapport⁷⁸. Amnesty International a fait valoir que la campagne ayant précédé le référendum, et notamment le fait d'inciter les personnes à déposer un vote nul, s'inscrivait dans le cadre du débat public et correspondait, en l'état, à un des aspects les plus protégés du droit à la liberté d'expression, en vertu de l'article 10 de la CEDH. Amnesty International a ajouté que déposer un bulletin de vote nul n'est pas considéré comme illégal par la loi hongroise. Les électeur·ices ont donc le droit d'exprimer leur opinion sur la question en déposant un bulletin nul lors du référendum. Par conséquent, selon les organisations, sanctionner les opinions exprimées par les deux ONG durant la campagne de référendum constituerait une restriction induite de l'article 10 de la CEDH.

Le référendum a été invalidé, mais cela n'a pas empêché le Premier ministre de revendiquer une victoire. Pour sa part, István Hóllik, le directeur de la communication du Fidesz, a annoncé : « Les partis au pouvoir prendront acte des votes valides de celles et ceux qui se sont exprimés sur la protection de nos enfants. Ils nous obligent au regard de la Constitution, et nous agissons selon les résultats du référendum⁷⁹. » De plus, des journalistes indépendant·es ont révélé que le gouvernement ainsi que plusieurs médias proches du pouvoir ont choisi de ne pas informer les citoyen·nes de l'invalidité du référendum⁸⁰. Lors d'une conférence de presse internationale, le Premier ministre a été interrogé sur l'invalidité du scrutin. Il a déclaré que le référendum représentait non seulement un engagement politique, mais une obligation politique que le gouvernement se devait de mettre en œuvre⁸¹. Ces déclarations venant de la part d'autorités au sommet de l'État traduisent un mépris pour les résultats du référendum, et laissent supposer à tort que celui-ci avait été validé.

⁷⁷ Cour constitutionnelle de Hongrie, Décision n°3216/2022 (V. 11), 22 avril 2022, (en hongrois), <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=D2169A2043DA000AC1258829005B9186> ; Cour constitutionnelle de Hongrie, Décision n° 3217/2022. (V. 11.), 22 avril 2022, (en hongrois), <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=D169AC2A934887D3C1258829005B9136>

⁷⁸ Cour européenne des droits de l'homme, requête n°43901/22.

⁷⁹ HVG, "A közmédia továbbra is egyszerűen elhallgatja, hogy megbukott a népszavazás." [Les médias continuent de masquer l'invalidité du référendum], 7 avril 2022, (en hongrois), https://hvg.hu/itthon/20220407_ervenytelen_gyermekvedelmi_nepszavazas_orban_viktor_brusszel

⁸⁰ HVG, "Nem tudja meg, hogy érvénytelen a népszavazás, aki a kormány médiájából tájékozik." [Si vous vous informez par le biais des médias de gouvernement, vous ne saurez pas que le référendum a été invalidé] 4 avril 2022, (en hongrois), https://hvg.hu/itthon/20220404_Nem_tudja_meg_hogy_ervenytelen_a_nepszavazas_aki_a_kormanymediabol_tajekozodik?s=hk

⁸¹ HVG, "Magyarország nem enged Brüsszel nyomásának, május végére állhat össze az új kormány - Orbán a sajtó elé állt a választási győzelem után" [La Hongrie ne cède pas à la pression de Bruxelles, le nouveau gouvernement pourrait être formé à la fin du mois de mai - Déclaration de Victor Orbán après la victoire électorale], 6 avril 2022, (en hongrois), https://hvg.hu/itthon/20220406_Orban_Viktor_sajtotajekoztato

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

5. DROIT INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS HUMAINS ET NORMES ASSOCIÉES

« Pour les personnes connaissant mal la situation, il peut être difficile de comprendre en quoi cette loi pose problème. Nous ne pouvons pas fournir de statistiques ou de preuves, le problème est profond et ne se résume pas qu'à des chiffres ou à des procédures. Il n'y a aucune action en justice, car les gens sont extrêmement méfiants sur les sujets relatifs à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. »

Eszter Polgári, Háttér Society⁸²

5.1. LE DROIT A LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

Le droit à la liberté d'expression est inscrit dans l'article 19 du PIDCP et dans l'article 10 de la CEDH, deux traités auxquels la Hongrie est partie. Il protège le droit de chaque personne à exprimer ses idées et opinions librement, ainsi que le droit de rechercher, recevoir et communiquer d'informations de toute espèce par quelque moyen d'expression que ce soit. Le droit à la liberté d'expression est un fondement de la société, il est essentiel au développement de chaque personne et son respect est une condition nécessaire à la réalisation des droits humains. Le droit à la liberté d'expression est également un droit collectif qui confère aux groupes sociaux la capacité de rechercher et de recevoir tout type d'informations provenant de sources directes, et d'exprimer leurs opinions collectivement.

Le droit à la liberté d'expression n'est pas absolu, mais les restrictions qui s'y appliquent doivent être prévues par la loi et doivent être nécessaires et proportionnées à la réalisation d'un objectif spécifique et

⁸² Entretien avec Eszter Polgári, directrice du programme juridique de l'organisation Háttér Society, 15 juin 2023.

légitime, qui doit être limité par le respect des droits des personnes, pour garantir la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques. Les restrictions doivent être conformes à tous les droits humains reconnus par le droit international, dont le droit à l'égalité et à la non-discrimination. Elles ne doivent pas porter atteinte au droit concerné ni être appliquées d'une façon discriminatoire ou arbitraire⁸³.

Selon les précisions apportées par le Comité des droits de l'homme des Nations unies, un groupe d'expert-es indépendant-es chargé-es de contrôler le respect du PIDCP par les États, pour être légales, les restrictions doivent être accessibles au public et être formulées avec suffisamment de précision pour permettre aux personnes d'adapter leur conduite⁸⁴.

Les restrictions doivent également adhérer aux principes de nécessité et de proportionnalité, ce qui signifie que les mesures doivent être à la fois nécessaires à l'accomplissement d'un objectif spécifique et proportionnées. Le Comité des droits de l'homme a souligné que les restrictions, qu'elles soient reconnues par la loi ou appliquées par les autorités administratives ou judiciaires, doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger⁸⁵. L'État a la charge de démontrer la nécessité et la proportionnalité de la restriction.

Les États ont également l'obligation de protéger les personnes de toute forme de discrimination, et notamment au motif de leur orientation sexuelle, de leur identité ou leur expression de genre et de leurs caractéristiques sexuelles. Faire respecter le principe de non-discrimination constitue une obligation universelle inébranlable de chaque État. Chaque personne doit être traitée de manière juste et équitable, indépendamment de son orientation sexuelle, son identité de genre ou ses caractéristiques sexuelles. La discrimination fondée sur ces facteurs est intolérable et ne doit pas faire obstruction à l'exercice des droits humains.

Au niveau national, l'article IX de la Loi fondamentale dispose que « chaque personne a le droit à la liberté d'expression ». Selon les dispositions de la Loi fondamentale, la Hongrie reconnaît et protège la liberté et le pluralisme de la presse et garantit un accès libre à l'information, qui constitue une condition nécessaire à la construction d'une opinion publique démocratique. L'article XV de la Loi fondamentale garantit à chaque personne un traitement égal devant la loi et précise que des mesures spéciales doivent être mises en œuvre pour promouvoir l'application effective de ce principe. De plus, selon l'article XV(2), « la Hongrie doit veiller au respect des droits fondamentaux de chaque personne, sans aucune discrimination fondée sur des critères de race, de couleur de peau, de sexe, de handicap, de langue, de religion, d'opinions politiques ou autres, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » Même si l'article XV n'interdit pas explicitement la discrimination sur des critères d'orientation sexuelle ou d'identité de genre, la Hongrie doit fournir une protection contre la discrimination en vertu de plusieurs instruments internationaux, et notamment les articles 2 et 26 du PIDCP, l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et la directive 2000/78/EC (appelée « directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi ») ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Charte garantit la protection contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, qui découle de l'article 20 (égalité devant la loi) et de l'article 21 (non-discrimination, notamment sur des critères de sexe et d'orientation sexuelle) de la Charte. Le champ d'application de la loi de l'UE ne tolère aucune différence de traitement basée sur des critères d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. Cette interdiction de la discrimination s'impose dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. De plus, la loi CXXV relative à l'égalité de traitement et à la promotion de l'égalité des chances interdit la discrimination fondée sur des critères d'orientation sexuelle et d'identité de genre dans les secteurs de l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et l'accès aux biens et services.

Le Haut-commissaire aux droits de l'homme de l'ONU a notamment relevé que, sous couvert de vouloir « préserver les mineur-es », des lois ont été adoptées ou proposées dans plusieurs États en vue de limiter le débat public sur l'orientation sexuelle, le travail des défenseur-es des droits humains et des organisations de la société civile qui travaillent sur les droits des personnes LGBTI et les événements liés à ces sujets⁸⁶. Le Haut-Commissaire aux Nations unies a observé que ces lois étaient souvent formulées en des termes vagues

⁸³ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34 : Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, 12 septembre 2011, doc. ONU CCPR/C/GC/34, §§ 21-22.

⁸⁴ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 (op. cit.), § 25.

⁸⁵ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 (op. cit.), § 34.

⁸⁶ Rapport du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme : Discriminations et actes de violence contre les personnes basés sur leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, 4 mai 2015, doc. ONU A/HCR/29/23, §. 48.

et limitaient le droit à la liberté d'expression et le droit à l'information de manière arbitraire. De la même manière, la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a condamné les « lois sur la propagande homosexuelle » comme celle de Hongrie, qu'elle a qualifiées de formes de censure visant à empêcher l'exercice légitime de la liberté de parole au sujet des personnes LGBTQ+ et non conformes au genre. La rapporteuse spéciale a notamment souligné qu'il est prouvé qu'une telle approche favorise l'intolérance, la stigmatisation et la violence, et empêche les populations d'avoir accès à des informations exactes⁸⁷.

Le Comité des droits de l'homme a conclu qu'une condamnation pour des motifs de « propagande homosexuelle auprès de mineurs » avait constitué une violation du droit à la liberté d'expression et à l'égalité de protection de la loi⁸⁸. Le Comité des droits de l'enfant a également noté que les lois censées protéger les droits de l'enfant avaient en réalité l'effet inverse. En effet, elles favorisent les stéréotypes et les préjugés à l'encontre des personnes LGBTI, y compris les enfants et les personnes issues de familles LGBTI. Elles engendrent également des mauvais traitements, de la violence et un harcèlement constant envers l'ensemble des personnes LGBTI⁸⁹.

La rapporteuse spéciale sur la situation des défenseur-es des droits humains a exprimé son inquiétude concernant les risques et les difficultés rencontrés par les défenseur-es des droits des personnes LGBTI, qui doivent faire face à des chefs religieux, des responsables politiques et des membres de groupes conservateurs qui les accusent de déstabiliser l'ordre politique et social en raison de leur combat contre les discriminations subies par les personnes LGBTI et en faveur de l'égalité de genre⁹⁰.

5.2 AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE

Le 24 septembre 2021, la Commission sur l'égalité et la non-discrimination du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité de la loi hongroise relative à la propagande avec les normes internationales en matière de droits humains. L'avis de la Commission de Venise a tiré les mêmes conclusions que lors de ses précédentes analyses de lois similaires, à savoir que ces législations ont pour seul effet d'aggraver les préjugés et l'homophobie, qui sont incompatibles avec les droits humains⁹¹. Dans un avis publié en 2013 au sujet des lois et des propositions de lois existantes visant à bannir « la propagande de l'homosexualité » en Russie, en Ukraine et en Moldavie, la Commission de Venise a conclu que de telles lois devaient être abrogées, car les dispositions légales qui interdisent la « propagande homosexuelle » sont incompatibles avec la CEDH et les normes internationales relatives aux droits humains⁹². La Commission de Venise a disposé que « l'homosexualité en tant qu'autre orientation sexuelle est protégée par la CEDH et qu'elle ne peut en tant que telle être considérée comme étant contraire à la morale par les pouvoirs publics⁹³. » Elle a ajouté qu'interdire la « propagande de l'homosexualité » sans aucun critère ni objectif raisonnable était constitutif de discrimination basée sur l'orientation sexuelle⁹⁴.

La Commission a relevé que la loi relative à la propagande en Hongrie semblait servir à mettre en œuvre des changements constitutionnels au sujet de la famille et du mariage, mais aussi au sujet de l'identité de genre et de l'éducation des enfants. La Commission de Venise a examiné les amendements apportés à la Constitution et a averti du risque que ces amendements « renforcent encore une attitude selon laquelle les modes de vie non-hétérosexuels sont considérés comme inférieurs, et qu'ils alimentent davantage une atmosphère hostile et stigmatisante à l'encontre des personnes LGBTQI⁹⁵ ».

⁸⁷ Rapport de la rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression : Égalité de genre et liberté d'expression, 30 juillet 2021, doc. ONU A/76/258, § 28

⁸⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, communication n°1932/2010, 30 novembre 2012, Doc. ONU CCPR/C/106/D/1932/2010, § 10.8

⁸⁹ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observations finales : Fédération de Russie, 25 février 2014, Doc. ONU CDE/C/RUS/CO/4-5, §§. 24-25

⁹⁰ Rapport de la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme : Situation des défenseuses des droits de la personne, 10 janvier 2019, Doc ONU A/HCR/40/60, § 31

⁹¹ Commission de Venise, avis 707/2012, 18 juin 2013, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)022-e)

⁹² Commission de Venise, avis 707/2012, 18 juin 2013, (op cit) § 83

⁹³ Commission de Venise, avis 707/2012, 18 juin 2013, (op cit) § 80

⁹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Bayev et autres c. Russie*, requêtes n° 67667/09, 44092/12 et 56717/12, arrêt, 20 juin 2017, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22appno%22:%2267667/09%22,%2244092/12%22,%2256717/12%22,%22documentcollectionid%22:%22CHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-174999%22}}>

⁹⁵ Commission de Venise, avis 1035/2021, 2 juillet 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)029-e), §. 30

Selon la Commission de Venise, s'il n'existe pas de droit strict confirmant l'existence d'un droit des enfants à recevoir des informations sur des sujets traitant de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, la Convention relative aux droits de l'enfant exige des États qu'ils garantissent aux enfants « l'accès à des informations et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses⁹⁶ ». Dans l'avis de la Commission, les dispositions en question ne sont pas formulées suffisamment clairement pour satisfaire les obligations « prescrites par la loi » contenues dans le paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH et le paragraphe 3 de l'article 19 du PIDCP. De plus, la Commission de Venise a déclaré que l'interdiction de la « promotion et la représentation de la divergence de l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe ou de l'homosexualité » chez les enfants s'apparentait à une discrimination, car les auteurs de ces dispositions n'ont avancé aucun motif raisonnable et objectif justifiant une différence de traitement⁹⁷. Par conséquent, la loi relative à la propagande a été considérée incompatible avec les valeurs sous-jacentes de la CEDH. Cela vient s'ajouter au fait qu'elle ne remplit pas les conditions régissant les restrictions telles que prescrites par les articles 10 et 14 de la Convention.

⁹⁶ Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observation générale n° 4 : La santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant, 1er juillet 2003, doc. ONU CRC/GC/2003/4, §.10

⁹⁷ Avis de la Commission de Venise N°1059/2021, 13 décembre 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)050-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)050-f), § 70

6. DES RESTRICTIONS ILLÉGITIMES

« C'est humiliant de devoir penser au contenu de chacun de nos livres. »

Responsable d'une maison d'édition hongroise⁹⁸

Ce chapitre illustre comment la loi relative à la propagande enfreint les obligations de la Hongrie en matière de droits humains en ne respectant pas les conditions requises pour limiter la capacité des personnes à rechercher et recevoir des informations. Cette partie décrit les restrictions du droit des personnes à accéder à l'information imposées par les dispositions de cette loi, qui ne prennent pas en compte les trois conditions prévues par le droit international relatif aux droits humains et s'avèrent dès lors illégales. Enfin, ce chapitre expose la manière dont ces dispositions renforcent la stigmatisation, la discrimination, et les stéréotypes négatifs à l'encontre des personnes LGBTI en Hongrie.

6.1. LES RESTRICTIONS DU DROIT DE RECHERCHER ET DE RECEVOIR DES INFORMATIONS

Le droit à la liberté d'expression comprend le droit de rechercher et de recevoir des informations et des idées de toute espèce, y compris la « réception de communications sur toute forme d'idée et d'opinion susceptible d'être transmise à autrui⁹⁹. » Selon le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, les enfants ont également le droit de recevoir des informations et des idées de toute espèce, car « il est indispensable au développement de l'enfant qu'il soit en mesure de rechercher des informations et d'y accéder, et c'est là une condition préalable à sa participation à la vie en société¹⁰⁰ ». Pourtant, à la suite de la promulgation de la loi relative à la propagande, certains types de contenus sont devenus moins accessibles, en particulier pour les enfants et les jeunes, ce qui constitue une restriction du droit de rechercher et de recevoir des informations.

Les entretiens menés par Amnesty International avec plusieurs fournisseurs de contenu ont illustré la manière dont ces derniers limitaient la disponibilité et la diffusion des contenus dans lesquels figuraient des personnes LGBTI en raison des restrictions prévues par la loi relative à la propagande. Dans certains cas, les fournisseurs ont eux-mêmes rendu leurs contenus inaccessibles aux enfants et aux jeunes par crainte de subir des représailles. Dans d'autres cas, les autorités publiques sont intervenues pour s'assurer que les

⁹⁸ Entretien avec une personne responsable d'une maison d'édition hongroise, 7 juin 2023.

⁹⁹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34 (op. cit.), § 11.

¹⁰⁰ Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Report: Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, 21 août 2014, doc. ONU. A/69/335, § 18.

enfants n'aient pas accès à ces contenus. Pour les enfants et les jeunes, ces deux cas de figure ont en tout cas conduit à un accès restreint et à la censure de contenus spécifiques représentant une diversité de personnages et d'histoires, en particulier autour des questions liées aux personnes LGBTI.

6.1.1 L'ACCÈS AUX LIVRES

Amnesty International s'est entretenue avec trois libraires et deux auteur-ices pour comprendre les effets de la loi relative à la propagande sur leur capacité à diffuser des contenus, et dans certains cas, sur les conséquences subies sur le plan personnel.

Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique à Libri-Bookline Ltd (ci-après « Libri »), la plus grande chaîne de librairies du pays, a confié à Amnesty International qu'au moment de l'entrée en vigueur du décret, Libri a dû réfléchir aux changements à apporter dans ses contrats, sa communication et la commercialisation de ses produits. « Les avocats du groupe Libri ont évidemment pris acte des évolutions liées à l'entrée en vigueur des modifications de la législation. Les discussions se poursuivent au sujet des pratiques à suivre en matière de distribution des livres pour enfants, des points à évoquer avec les éditeurs et des modifications apporter aux contrats, à la communication et à la commercialisation des produits. » a-t-il affirmé¹⁰¹.

Tibor Ács a indiqué que les livres ciblés par la législation restent disponibles chez Libri, mais ont changé de collection¹⁰². Par exemple, Libri a dû transférer trois livres écrits par la romancière Dóra Papp dans une collection différente. Ces livres, à l'origine disponibles en littérature jeunesse¹⁰³, ont été transférés dans la collection de la littérature de divertissement pour adultes¹⁴¹. Les décisions relatives à la classification des livres sont prises conjointement par les libraires et les sociétés d'édition.

Le 20 juillet 2023, le site d'informations indépendant Telex.hu a annoncé que Libri avait lancé un audit de ses librairies afin de se conformer au décret gouvernemental, et de déterminer dans quelles boutiques il convenait de cesser de commercialiser certains ouvrages susceptibles de faire l'objet de restrictions conformément à la loi relative à la propagande¹⁰⁴. Selon les éléments relayés par Telex, près de la moitié des magasins Libri pourraient être concernés en raison de la proximité d'une institution religieuse ou scolaire. Au moment de la rédaction de ce rapport, le groupe Libri n'avait pas confirmé les informations de Telex concernant cet audit de ses librairies.



LES CONSÉQUENCES POUR LES AUTEUR-ICES

Dóra Papp est une écrivaine hongroise contemporaine qui a grandement contribué à populariser la lecture.

Elle a confié à Amnesty International qu'elle était déjà inquiète au moment de l'adoption de la loi relative à la propagande : « Lorsque les modifications de la loi ont été adoptées, j'étais encore perplexe car j'ignorais si elles seraient applicables aux romans que j'avais déjà publiés. Encore moins à mes prochains romans¹⁰⁵. »

Après concertation avec des avocats, sa maison d'édition, Ciceró Book Studio Ltd, a suggéré de transférer ses livres de la collection jeunesse à la collection divertissement, et de ne plus faire la promotion de ses livres auprès du public jeunesse.

Pour Dóra Papp, l'interprétation de la loi renvoie à des possibilités presque infinies. « Le sens de "représenter" et "promouvoir" est sujet à interprétation. C'est seulement mon ressenti, mais dans mon cas, je crois que la loi relative à la propagande s'applique car les trois livres concernés (*Mirror Souls 1*, *Mirror Souls 2*, *Interference*) mettent en scène des personnages gays, bisexuels et pansexuels. Mon livre *Mirror Souls 1* compte

¹⁰¹ Témoignage écrit de Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique à Libri, 29 juin 2023.

¹⁰² Témoignage écrit de Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique à Libri, 29 juin 2023.

¹⁰³ « La plupart de mes romans sont destinés à un public de plus de 14 ans, c'est à dire à un lectorat jeunesse. J'aime raconter aux jeunes la réalité de la société hongroise. J'ai reçu des commentaires de professeurs de littérature qui ont sélectionné plusieurs de mes livres en tant que lectures obligatoires dans leur programme de cours. » Témoignage écrit de l'écrivaine Dóra Papp, 6 juillet 2023.

¹⁰⁴ Telex, "Az összes LMBTQ-könyv eltávolítását mérlegeli boltjainak tucatjaiból a Libri a megegellenes törvény miatt" [La législation homophobe pousse Libri à envisager de retirer de plusieurs dizaines de librairies tous les livres qui abordent des thèmes LGBTI], 20 juillet 2023 (en hongrois), <https://telex.hu/belfold/2023/07/20/konyv-libri-megegellenes-torveny-bolt-kinalat-eltavolit>

¹⁰⁵ Dóra Papp, dans un témoignage écrit en réponse aux questions d'Amnesty International, 5 juillet 2023.

un seul personnage gay, le meilleur ami du personnage principal, qui lui est hétérosexuel. Il ne se passe rien d'important dans l'histoire entre des personnages gays, pas de rendez-vous, pas de baiser¹⁰⁶. »

Dóra Papp a également indiqué qu'elle avait reçu des menaces sur les réseaux sociaux, notamment de personnes annonçant qu'elle recevrait des crachats lors de sa prochaine séance de dédicace. « Il ne s'est finalement rien passé, mais un dispositif de sécurité a dû être mis en place. Cela a eu de lourdes conséquences pour moi. Après tant d'années de séances de dédicace où rencontrer mes lecteurs était un plaisir, la peur s'est installée car je ne savais pas si cette menace devait être prise au sérieux¹⁰⁷. »

À propos des effets de la loi, elle a également confié à Amnesty International : « Mon lectorat comprend de jeunes auteurs et autrices, qui m'ont fait part de leur peur et m'ont dit qu'ils et elles n'osaient pas terminer le livre sur lequel ils et elles travaillaient ou n'auraient pas le courage de publier leurs écrits en Hongrie¹⁰⁸. »

LES LIBRAIRES VISÉS PAR DES PROCÉDURES

Avant même l'adoption de la loi relative à la propagande, Lira Retail Ltd (ci-après Lira) a reçu une amende de 650 euros de la part de l'Autorité de protection des consommateurs en raison d'un livre pour enfants publié par l'organisation *Foundation for Rainbow Families* (Fondation pour les familles arc-en-ciel), intitulé « Quelle famille » et représentant des couples composés de personnes du même sexe. Selon le bureau du gouvernement du comté de Pest, la publication aurait dû préciser qu'elle représentait des familles dites « anormales¹⁰⁹ ».

Au sujet de l'amende infligée par l'Autorité de protection des consommateurs, Krisztián Nyáry, auteur et directeur créatif de Lira, a expliqué à Amnesty International : « La description affirme que le client ne pouvait pas réellement savoir ce qu'il achetait. Par ailleurs, le sujet du livre n'est pas l'amour entre personnes du même sexe. Il se trouve que dans un des contes, un enfant a deux papas, et un autre enfant a deux mamans. Il ne se passe rien de plus intime qu'une scène où ces personnages se brossent les dents en même temps¹¹⁰... » Le 25 novembre 2021, le tribunal de district de Budapest a jugé l'amende illégale et a abrogé la décision. Bien que le bureau du gouvernement ait présenté une demande de révision, cette dernière a été rejetée par la Cour suprême en février 2022 et la décision est donc devenue définitive¹¹¹.

Les procédures contre les libraires dans le cadre de la loi relative à la propagande ont été engagées au début du mois de mai 2023. À la suite d'un audit concernant le groupe Lira, un important réseau de distribution de livres et de librairies en Hongrie, l'Autorité de protection des consommateurs a émis des réserves quant à la diffusion d'une bande dessinée représentant deux garçons amoureux l'un de l'autre, "*Heartstopper*" de Alice Oseman. Lira a placé le livre dans les rayons jeunesse de ses magasins.¹¹² Peu après l'audit, Bence Rétvár, secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur, a publié le message suivant sur sa page Facebook: « C'est l'idéologie du "genre", la doctrine dominante du genre ou des LGBT. Selon eux, la sexualité n'est pas figée mais une donnée relevant socialement d'un choix et modifiable. Leur véritable intention est de remettre en question la famille et de la fragiliser. L'expansion agressive du genre a déjà touché toutes les catégories d'âge de la littérature enfance et jeunesse¹¹³. »

¹⁰⁶ Dóra Papp, dans un témoignage écrit en réponse aux questions d'Amnesty International, 5 juillet 2023.

¹⁰⁷ Dóra Papp, dans un témoignage écrit en réponse aux questions d'Amnesty International, 5 juillet 2023.

¹⁰⁸ Dóra Papp, dans un témoignage écrit en réponse aux questions d'Amnesty International, 5 juillet 2023.

¹⁰⁹ 444, "Jogi válaszlépésre készül a Lira Csoport, miután a kormányhivatal 250 ezerre büntette a Micsoda Család! mesekönyv forgalmazóját" [Le groupe Lira prépare sa riposte juridique après qu'une agence de l'État a infligé une amende de 250 000 forints au distributeur du livre de contes *Quelle famille !*, 7 juillet 2021 (en hongrois), <https://444.hu/2021/07/07/jogi-valaszlepesre-keszul-a-lira-csoport-miutan-a-kormanyhivatal-250-ezerre-buntette-a-micsoda-csalad-mesekonyv-forgalmazojat/>

¹¹⁰ Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira Book Ltd., 12 juin 2023.

¹¹¹ Media1, "A bíróság szerint jogtalanul kapott bírságot a Micsoda család! című mesekönyv forgalmazója" [Selon la décision de la cour, l'amende infligée pour *Quelle famille !* était illégale], 17 mars 2022, (en hongrois), <https://media1.hu/2022/03/17/a-birosag-szerint-jogtalanul-kapott-birsagot-a-micsoda-csalad-cimu-mesekonyv-forgalmazoja/>

¹¹² Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira Book Ltd., le 12 juin 2023.

¹¹³ Publication sur Facebook de Bence Rétvári: "Az LMBT mesekönyv után itt az LMBT tini képregény" [Après le conte LGBT, voici la BD LGBT pour ados] le 16 mai 2023, (en hongrois), <https://www.facebook.com/RetvariBence/posts/800451651443934>

En juillet 2023, à la suite de la publication sur Facebook du secrétaire d'État, le groupe Lira a reçu une amende de 32 000 euros pour avoir commercialisé le livre *Heartstopper*, accusé de « représenter l'homosexualité », et pour l'avoir placé dans le rayon jeunesse sans l'avoir correctement emballé¹¹⁴. De plus, le gouvernement a ordonné à l'entreprise de respecter les « conditions légales de diffusion » du livre, et notamment les consignes d'emballage des livres destinés aux enfants, et de se plier aux règles concernant les lieux de commercialisation. Ces livres ne peuvent pas être vendus à moins de 200 mètres d'une école ou d'une institution religieuse.

L'Autorité de protection des consommateurs a également lancé une procédure contre Libri en lien avec la diffusion de livres pour enfants. Amnesty International a demandé à Libri quel livre était visé par cette procédure relative à la protection des consommateurs. L'entreprise a répondu qu'il s'agissait d'un « secret commercial », et que l'accord de l'éditeur était requis pour évoquer le titre de l'œuvre.

Lakmusz¹¹⁵, un portail d'informations qui appartient à l'Observatoire européen des médias numériques, a obtenu par le biais d'une demande au nom de la liberté d'information auprès de l'Autorité de protection des consommateurs le texte des deux décisions imposant des amendes à Libri et aux librairies du groupe Lira pour la commercialisation irrégulière de livres liés aux questions LGBTI¹¹⁶. Ces décisions ont également été rendues publiques sur le site de Lakmusz le 17 août 2023¹¹⁷. L'amende d'un montant d'un million de forints infligée à Libri visait le livre *Histoires du soir pour filles rebelles* écrit par Francesca Cavallo et Elena Favilli. Selon les faits établis par l'autorité, à la page 42, on découvre l'histoire de Coy, une jeune fille transgenre, qui « représente des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance et le changement de sexe, ce qui constitue une violation grave de l'obligation légale de protéger l'intégrité physique et mentale des enfants et des adolescents¹¹⁸ ». Pour déterminer le montant de l'amende, l'autorité a annoncé avoir évalué la nature, la gravité, l'étendue et la durée de l'infraction. De plus, le nombre de consommateurs exposés à cette infraction et le « préjudice porté à leurs intérêts » ont également été pris en compte. Lira, pour sa part, a reçu une amende de 12 millions de forints pour avoir proposé à la vente en magasin à portée des enfants les cinq volumes de *Heartstopper* pendant plus d'un an.

À compter de juillet 2023, Libri a commencé à vendre des livres totalement emballés dans du film plastique¹¹⁹. Un mois plus tard, une importante chaîne de librairies a pris la lourde décision d'interdire aux enfants de feuilleter les livres se trouvant en dehors des rayons jeunesse. Cette décision a été prise pour se conformer aux dispositions de la loi relative à la propagande, et pour s'assurer que les personnes souhaitant se procurer des livres sur des thèmes visés par cette législation étaient majeures¹²⁰. Les représentants de la chaîne ont précisé que leurs employé-es agissaient de « manière courtoise et professionnelle » pour se conformer à la loi et se contentaient d'empêcher l'accès aux publications au contenu interdit en fournissant des recommandations et des conseils à la clientèle¹²¹.

¹¹⁴ 444, "12 millió forint bírságot kapott a Lira, mert nem csomagolta be homoszexualitást megjelenítő könyvet" [Lira s'est vu infliger une amende de 12 millions de forints pour défaut d'emballage d'un livre exposant l'homosexualité], 13 juillet 2023, (en hongrois), https://444.hu/2023/07/13/12-millio-forintos-birsagot-kapott-a-lira-mert-nem-csomagolta-be-homoszexualitast-megjelenito-konyvet?fbclid=IwAR3sRXu7p8GsUMfymcq6aHY_JPB3V-ZwHF5EASv0NqL6KIEZRqkr8IryXw

¹¹⁵ Lakmusz a été créée à la suite d'un appel d'offres de l'Union européenne en janvier 2022 dans le cadre de la première phase du projet de l'observatoire des médias numériques en Hongrie (HDMO). Pour mener à bien ce projet, les journalistes de Lakmusz travaillent avec cinq autres organisations autonomes contre la diffusion d'informations fausses et trompeuses en Hongrie, <https://www.lakmusz.hu/hdmo-projekt/>

¹¹⁶ Lakmusz, "Az Eszti mesék ázadó lányoknak című könyv miatt kapta a Libri a "fóliázós" bírságot" [Libri a reçu une amende en raison du livre *Histoires du soir pour filles rebelles*], 17 août 2023, (en hongrois), <https://www.lakmusz.hu/az-esti-mesek-lazado-lanyoknak-cimu-konyv-miatt-kapta-a-libri-a-foliazos-birsagot/>

¹¹⁷ Bureau du gouvernement de Budapest, Département de la protection des consommateurs, affaire n° BP/2200/02500-5/2023, 2023 (en hongrois), https://drive.google.com/file/d/1agS6Ek40dJS_3a0X1G25sY9SJW0zp0BE/view

¹¹⁸ Bureau du gouvernement de Budapest, Département de la protection des consommateurs, Affaire n° BP/2200/02500-5/2023 (op. cit.) p. 6

¹¹⁹ *Daily News Hungary*, "Anti-gay law: Books are wrapped in transparent foil in Hungary", 7 juillet 2023, <https://dailynewshungary.com/anti-gay-law-books-are-wrapped-in-transparent-foil-in-hungary>

¹²⁰ 444, "Az Alexandra kiadó szerint nem szottak kiküldeni gyerekeket a könyvesboltból, ha a "felnőtteknek szóló" résznél ácsorognak" [Selon Alexandra, éditrice, les enfants ne sont en général pas expulsés de la librairie s'ils fréquentent les rayons « adultes »], 12 septembre 2023, (en hongrois), <https://444.hu/2023/09/12/az-alexandra-kiado-szerint-nem-szottak-kikuldeni-gyerekeket-a-konyvesboltbol-ha-a-felnotteknek-szolo-resznel-aczorognak>

¹²¹ 444, "Az Alexandra kiadó szerint nem szottak kiküldeni gyerekeket a könyvesboltból, ha a "felnőtteknek szóló" résznél ácsorognak" (op.cit.)

6.1.2 LA CLASSIFICATION ET LA DIFFUSION DES PROGRAMMES DE MÉDIAS LINÉAIRES

« Cette loi est inacceptable et discriminatoire et je pense par ailleurs qu'elle a introduit une censure d'un nouveau type dans les médias, ce qui en l'état est inacceptable. »

Péter Kolosi, RTL¹²²

Pendant des années, les manœuvres du gouvernement hongrois visant à saper la liberté des médias a suscité de vives critiques au niveau national et international¹²³. Le gouvernement a introduit des lois qui limitent le pluralisme des médias et portent atteinte à l'indépendance éditoriale¹²⁴. L'Autorité nationale des médias et des informations, le régulateur public des programmes, a également été affaiblie et son indépendance a été compromise. En effet, le président de l'Autorité est désigné par le Premier ministre et nommé par le président de la Hongrie pour une durée de neuf ans¹²⁵.

De nombreuses décisions du Conseil des médias ont contribué à restreindre la liberté et le pluralisme des médias. Par exemple, en 2019, le Conseil a donné son accord pour la fusion de 476 médias en un conglomérat, la Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale (Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány—KESMA), ce qui a favorisé une concentration sans précédent des médias soutenant le gouvernement¹²⁶. En 2015, la Commission de Venise a recommandé au gouvernement d'introduire des garanties juridiques pour assurer davantage de pluralisme dans la composition du Conseil des médias¹²⁷ mais le gouvernement n'a pas donné suite. En 2022, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a constaté que les membres du Conseil des médias n'étaient pas indépendants et a déploré l'insuffisance du contrôle judiciaire quant aux décisions adoptées¹²⁸. D'après la Commissaire, cette situation bafoue les normes du Conseil de l'Europe en matière de liberté des médias¹²⁹.

En vertu de normes s'appliquant aux membres de l'Union européenne, les États membres sont tenus de garantir la protection des mineur-es face aux risques posés par les technologies de l'information et de la communication¹³⁰. La loi relative aux médias a intégré la directive européenne sur les services de médias audiovisuels¹³¹ qui régit la coordination des législations nationales couvrant tous les médias audiovisuels à l'échelle de l'UE, qu'il s'agisse des émissions de télévision traditionnelles ou des services de médias audiovisuels à la demande. Elle contient des dispositions sur la protection des enfants ayant accès à la télévision. La loi distingue six catégories de contenus et d'âges, dans le but de classer les contenus. Les dispositions de la loi relative aux médias exigent des services de médias audiovisuels qu'ils classent tous leurs programmes dans ces catégories, exceptés pour les actualités, les informations politiques, le sport, les

¹²² Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur des contenus à RTL, 26 juin 2023.

¹²³ Fédération européenne des journalistes (EFJ), "New report: Hungary dismantles media freedom and pluralism", 3 décembre 2019, <https://europeanjournalists.org/blog/2019/12/03/new-report-hungary-dismantles-media-freedom-and-pluralism/>

¹²⁴ Centre pour la liberté et le pluralisme des médias, Media Pluralism in the Digital Era, 2023, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/75753/MPM2023_General_report.pdf

¹²⁵ Université d'Europe Centrale (CEU), rapport du Centre pour les médias et les études de communication (CMCS), section « Indépendance » 2010, http://medialaws.ceu.hu/media_authority_independence_more.html

¹²⁶ CEU, Report: Establishment of KESMA Exacerbates the Overall Risk to Media Pluralism in Hungary, 8 août 2019, <https://cmds.ceu.edu/article/2019-08-08/report-establishment-kesma-exacerbates-overall-risk-media-pluralism-hungary>

¹²⁷ Commission de Venise, avis n°798 / 2015, 22 juin 2015, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)015-e §73](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)015-e §73).

¹²⁸ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, Memorandum on freedom of expression and media freedom in Hungary, 30 mars 2021, <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a1e67e> para. 10.

¹²⁹ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation CM/Rec(2000)23 : L'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, 20 décembre 2000, <https://search.coe.int/cm/#%22CoEIdentifiant%22:%2209000016804e20f0%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%7D>

¹³⁰ Conseil de l'Union européenne, Recommandation 98/560/EC : Le développement de la compétitivité de l'industrie européenne des services audiovisuels et de l'information par la promotion de cadres nationaux visant à assurer un niveau comparable et efficace de protection des mineurs et de la dignité humaine, 24 septembre 1998, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A31998H0560>

¹³¹ Parlement européen et Conseil, Directive 2010/13/EU : La coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, 10 mars 2010, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013>

bandes-annonces et les annonces politiques, de service public et d'intérêt public. En Hongrie, on dénombre actuellement 10 fournisseurs privés et six fournisseurs publics de contenus médiatiques linéaires¹³².

Quand la loi relative à la propagande a été adoptée, le Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des informations a mis à jour ses recommandations concernant la classification par âge des programmes de télévision et de radio, dans l'optique de se conformer aux dispositions de la loi¹³³.

Janka Aranyosné Börcs dirige l'Autorité nationale des médias et des informations depuis 2010. Elle a expliqué à Amnesty International que l'organisme n'avait pas été impliqué dans le processus législatif et que les législateurs n'avaient pas fait appel à l'expertise de ses membres, lesquels n'avaient eu connaissance de la loi qu'après son adoption.

« Les choses se passent souvent de cette façon, nous sommes une instance chargée d'appliquer la loi mais pas de l'élaborer. » a-t-elle expliqué.¹³⁴

Janka Aranyosné Börcs a précisé à Amnesty International que l'Autorité avait consulté les fournisseurs de contenus médiatiques et des experts internes qualifiés en sociologie pour apporter des modifications à leur Recommandation, mais qu'aucun spécialiste externe, tels que des pédopsychologues, n'avait été contacté¹³⁵. Au cours de l'entretien, Janka Aranyosné Börcs a indiqué estimer qu'il y avait eu une volonté de parvenir à un consensus durant le processus de d'actualisation de la Recommandation, et que les parties prenantes étaient satisfaites du résultat.

Selon les critères établis dans la nouvelle Recommandation de l'Autorité nationale des médias et des informations relative à la classification par âge des contenus audiovisuels, les fournisseurs de contenus doivent toujours agir de manière restrictive dans leur évaluation. La Recommandation précise que si un contenu comporte un seul élément ou scène présentant des critères de classification plus élevés, alors la catégorie supérieure doit être sélectionnée¹³⁶. Par conséquent, même si un programme ne contient qu'un passage de quelques minutes considéré comme n'étant pas adapté aux enfants, le programme entier doit être catégorisé pour un public plus âgé.

Selon la Recommandation, les enfants « deviennent souvent plus sensibles aux schémas qui s'éloignent des normes sociales traditionnelles, ce qui peut leur donner l'impression que des divergences par rapport aux normes sociales et aux valeurs sexuelles traditionnelles constituent des modes de vie attrayants¹³⁷. » Selon le Conseil des médias, les enfants sont incapables d'interpréter les programmes qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » en raison de leur jeune âge. « Par conséquent, l'accès à ces contenus est susceptible d'altérer négativement leur perception de soi, ainsi que leur vision du monde¹³⁸ »

Dans sa Recommandation, le Conseil des médias a également précisé que les contenus qui abordent « les divergences par rapport au sexe à la naissance et l'homosexualité » ne faisaient pas l'objet d'une interdiction générale¹³⁹. Ce n'est pas le fait de mentionner ces sujets ou leur identification directe ou indirecte dans un programme qui suscite une réflexion en matière de classification. Il s'agit d'évaluer si la description ou la représentation dans le programme en question d'un contact direct entre deux personnes de même sexe constitue « l'élément décisif, essentiel, le message du programme (le contenu principal) ou si le programme met en scène ou promeut ces éléments ou l'homosexualité, comme des comportements à suivre¹⁴⁰. »

Le Conseil des médias estime que la représentation de la transition de genre ou de l'attraction pour une personne du même genre est une partie essentielle du contenu quand ces thèmes constituent un élément central du message et que les valeurs et avantages qui y sont associés sont mis en avant. La promotion comprend « la présentation de l'homosexualité et du changement de genre comme des normes sociales et comme un mode de vie plus attractif que le mode de vie hétérosexuel standard et à suivre, ainsi que les

¹³² Les services audiovisuels linéaires nationaux fonctionnant sur la base d'une déclaration (en hongrois) https://nmhh.hu/cikk/185060/Bejelentes_alapjan_mukodo_orszagos_linearis_audiovizualis_mediaszolgalattasok (réactualisé le 10 août 2023)

¹³³ NMHH Media Council, A médiatartalmak korhatár-besorolásánál irányadó szempontokra, az egyes műsorszámok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekre, illetve a minősítés közlésének módjára vonatkozó jogalkalmazási gyakorlat elvi szempontjai, [Principes des pratiques judiciaires relatifs aux critères qui régissent la classification par âge des contenus audiovisuels, les indications qui pourraient être utiles avant et pendant la diffusion de certains programmes et la manière dont ces classifications sont communiquées] - Recommandation, 15 septembre 2021, (en hongrois), https://nmhh.hu/dokumentum/214969/klasszifikacios_ajanlas.pdf

¹³⁴ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

¹³⁵ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

¹³⁶ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 2.

¹³⁷ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

¹³⁸ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

¹³⁹ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

¹⁴⁰ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

activités de propagande liées à ces sujets dans les contenus médiatiques, visant à diffuser ces idéologies et ces positions, influencer les mineurs sur le plan émotionnel et les convaincre par des moyens de communication¹⁴¹. »

La Recommandation souligne également que « les gestes affectueux consistant par exemple à embrasser, étreindre, tenir la main ne devraient pas être considérés comme problématiques, à condition que leur représentation ne soit pas une finalité en soi, ni un élément central du contenu présenté, qu'ils ne constituent pas le thème principal du programme en question, n'apparaissent pas manifestement, mais soient présentés de manière à illustrer la tendresse, l'amour, la solidarité ou selon les cas, la compassion¹⁴² ». Lorsque les programmes illustrent ou promeuvent la réassignation de genre ou des relations entre personnes de même sexe, le fournisseur de contenus médiatiques devrait envisager de revoir la classification du programme dans la catégorie supérieure en raison de la possibilité que celui-ci puisse avoir une incidence négative sur le développement physique, mental et moral des enfants. Parmi les exemples de contenus évoqués par la Recommandation, on trouve le film *Call me by your name* ou les séries *It's a sin* et *The L Word*¹⁴³.

Péter Kolosi, directeur des programmes de la chaîne privée RTL depuis 2001, a décrit l'adoption de la loi relative à la propagande comme une « nouvelle forme de censure¹⁴⁴ ». Après sa promulgation, RTL a déplacé certains programmes à des horaires plus tardifs afin d'éviter de recevoir des amendes. Pour ce qui est des futurs programmes, Péter Kolosi a indiqué à Amnesty International que les auteurs et les concepteurs de programmes devraient peut-être modifier leur travail afin de veiller à ce qu'il soit conforme à la loi et d'éviter d'éventuelles violations non intentionnelles¹⁴⁵. Il a ajouté qu'il lui arrivait même parfois d'écarter certains types de programmes pour une diffusion en Hongrie, en raison des obstacles posés par la loi relative à la propagande.

De plus, RTL a vu sa grille de programmes de plus en plus restreinte sur les plateformes de vidéos à la demande¹⁴⁶. Par exemple, Gáspár Gonda, avocat de RTL, a mentionné le fait que le film *Marions-nous !* (2015) peut uniquement être diffusé en soirée avec l'indication « déconseillé aux moins de 18 ans ». « Cette comédie est classée déconseillée aux moins de 12 ans partout dans le monde, mais en raison de la représentation d'un couple homosexuel, nous avons réclamé une classification préliminaire auprès de l'Autorité nationale des médias et des informations. Comme nous nous y attendions, l'Autorité a classé le film comme déconseillé aux moins de 18 ans. Par conséquent, le film n'est plus programmé le samedi après-midi, comme ailleurs dans le monde, où il est visionné comme une comédie familiale. »¹⁴⁷

Jusqu'ici, RTL a été en mesure d'éviter toute procédure judiciaire à son encontre dans le cadre de la loi relative à la propagande. Toutefois, selon Péter Kolosi, l'Autorité nationale des médias et des informations a reçu de nombreuses plaintes au sujet d'un baiser entre deux femmes dans la série hongroise « *Barátok Közt* » [« Entre amis »], une série dont le tournage s'est achevé avant la loi relative à la propagande mais diffusée à une heure de grande écoute après son adoption¹⁴⁸. Néanmoins, le Conseil des médias n'a pris aucune mesure contre RTL car il a estimé que, selon son interprétation, la scène restait dans un cadre acceptable.

Selon les données fournies par l'Autorité nationale des médias et des informations, au 13 juillet 2023, un total de 22 signalements avait été reçu de la part de téléspectateurs se référant au chapitre 9 (6) de la loi relative aux médias. Toutefois, l'Autorité nationale des médias et des informations a jugé qu'aucun de ces signalements ne justifiait l'ouverture d'une procédure¹⁴⁹. En réponse à Amnesty International, Aranyosné Börcs a affirmé qu'après la promulgation de la loi relative à la propagande, l'Autorité nationale des médias et des informations a reçu de nombreuses plaintes d'un grand nombre de personnes, dont la plupart visaient le même programme. Depuis, le nombre de plaintes est resté négligeable¹⁵⁰.

À de nombreuses reprises, le Conseil des médias a réclamé aux autorités de régulation des médias d'autres pays de prendre des mesures contre des fournisseurs de service basés dans différents pays de l'Union

¹⁴¹ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

¹⁴² Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 17.

¹⁴³ Conseil des médias, Recommandation (op.cit.) p 18.

¹⁴⁴ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur des contenus à RTL, 26 juin 2023.

¹⁴⁵ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur des contenus à RTL, 26 juin 2023.

¹⁴⁶ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur des contenus à RTL, 26 juin 2023.

¹⁴⁷ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur général adjoint et Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁴⁸ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur général adjoint et Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁴⁹ Données recueillies par l'Autorité nationale des médias et des informations et transmises à Amnesty International, voir annexe 1

¹⁵⁰ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

européenne¹²⁸. L'Autorité nationale des médias et des informations a indiqué à Amnesty International avoir reçu 58 signalements relatifs à des contenus publiés par des médias sous une juridiction étrangère. Certains d'entre eux concernaient le même programme. Ainsi, les conclusions des inspections officielles ont été envoyées aux autorités partenaires étrangères pour un total de 17 programmes. Toutefois, seuls deux des programmes examinés ont été classés par le Conseil des médias comme inappropriés pour un public de moins de 18 ans¹⁵¹.

Janka Aranyosné Börcs a également précisé à Amnesty International : « Il n'y a eu aucune infraction, et ce que nous avons transmis aux autorités à l'étranger concernait deux programmes classés dans cette catégorie. L'autorité partenaire à l'étranger ne partageait pas les conclusions du Conseil des médias. Selon elle, il n'y avait rien d'illégal en vertu de la législation de son pays¹⁵². »

Les représentants de RTL ont également expliqué à Amnesty International que les sanctions prévues par la loi relative à la propagande étaient non seulement dissuasives en raison du niveau des amendes potentielles, mais que l'entreprise risquait également sa réputation en ne suivant pas les réglementations¹⁵³.

« Ce qui peut être diffusé ou non suscite de nombreuses questions. [...] Je rencontre régulièrement des avocats étrangers spécialisés dans les médias et la communication. Quand ils m'interrogent sur certaines réglementations, ils ont souvent beaucoup de mal à comprendre le concept. Ce qui est compréhensible car ils ne connaissent pas ces réglementations. Je fais de mon mieux pour leur expliquer, mais c'est difficile et embarrassant. »

Gáspár Gonda, avocat de RTL¹⁵⁴

6.1.3. DES PUBLICITÉS BLOQUÉES

La loi a également contraint certaines entreprises qui diffusent des messages pro-LGBTI dans leurs publicités ou mettent en scène des personnes LGBTI dans leur communication publique à changer leur stratégie.

En octobre 2019, Coca-Cola a reçu une amende de 1 400 euros pour sa campagne d'affichage publicitaire *#loveislove* présentant un couple gay et un couple lesbien¹⁵⁵. L'intense couverture médiatique qui s'en est suivie n'a pas été sans conséquence parmi les publicitaires. L'effet dissuasif de cette affaire a conduit à une baisse de la visibilité des personnes LGBTI dans la publicité. Amnesty International a recueilli le témoignage d'une personne à la tête du département créatif d'une agence de publicité évoluant dans ce milieu depuis 12 ans. D'après cette personne, de nombreux professionnels du secteur ont estimé avoir reçu un signal extrêmement négatif¹⁵⁶. Elle a ajouté que déjà avant l'application de la loi relative à la propagande, il existait un climat d'auto-censure car les agences redoutaient les conséquences politiques. « On craint les réactions inflammables des médias de propagande, les assauts des trolls, les représailles politiques... On redoute de subir ce qui est arrivé à Coca-Cola¹⁵⁷. »

¹⁵¹ Données recueillies par l'Autorité nationale des médias et des informations et transmises à Amnesty International, voir annexe 1

¹⁵² Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

¹⁵³ Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur général adjoint et Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁵⁴ Entretien vidéo avec Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁵⁵ *Hungary Today*, "Coca-Cola Fines for ads with same-sex couples 'Undermining adolescents' moral development", 15 octobre 2019, <https://hungarytoday.hu/coca-cola-fined-for-ads-with-same-sex-couples-undermining-adolescents-moral-development/>

¹⁵⁶ Entretien avec une personne à la tête du département créatif d'une agence de publicité, 5 juin 2023.

¹⁵⁷ Entretien avec une personne à la tête du département créatif d'une agence de publicité, 5 juin 2023.

L'entretien d'Amnesty International avec des représentant-es d'IKEA illustre à quel point la loi relative à la propagande a aggravé un environnement déjà hostile. Selon Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication chez IKEA Hongrie, le groupe a dû abandonner certains éléments de sa communication externe qui étaient auparavant communément utilisés par la firme, et le sont toujours dans les filiales d'IKEA d'autres pays. Il est également plus difficile d'afficher son soutien aux droits des personnes LGBTI. Par exemple, le 17 mai, à l'occasion de la journée internationale contre l'homophobie, la biphobie et la transphobie, un drapeau arc-en-ciel a été déployé devant tous les magasins IKEA de Hongrie. Un simple message de soutien qui a pourtant causé beaucoup de stress à Enikő Bakos-Kiss¹⁵⁸ : « Quand nous avons déployé le drapeau arc-en-ciel, nous avons veillé à le faire de manière à ne pas heurter le personnel. Dans ce contexte incertain, nous devons envisager la possibilité que le magasin puisse être fermé. Nous employons 2 000 personnes, il est donc important que nous gardions cela en tête¹⁵⁹. »

En mai 2021, à l'occasion de la journée internationale contre l'homophobie, la biphobie et la transphobie, IKEA a affiché son soutien à l'organisation Háttér Society. Sur Facebook, IKEA a annoncé que les revenus des ventes de sacs arc-en-ciel avaient pour but de la soutenir¹⁶⁰. Les actualités de l'entreprise n'affichent actuellement aucun autre contenu similaire. Au moment de la rédaction de ce rapport, la gamme de sacs était disponible, et aucune procédure n'avait été lancée par l'Autorité de protection des consommateurs¹⁶¹. Enikő Bakos-Kiss a expliqué à Amnesty International : « Il n'est pas nécessairement problématique de commercialiser des sacs ou autres produits arc-en-ciel. Cependant, si vous faites la promotion de ces sacs pour afficher votre soutien à la communauté LGBT+, cela peut comporter des risques¹⁶². »

Enikő Bakos-Kiss a également expliqué que dans le contexte actuel, la limite entre ce qui est autorisé et ce qui est interdit n'est pas claire, ce qui constitue un défi de taille pour l'équipe juridique chargée de fournir des conseils fiables¹⁶³. Selon les témoignages recueillis par Amnesty International, la prudence est de mise pour éviter les sanctions de la part du gouvernement. Par exemple, le personnel chargé d'aménager des pièces où sont censées résider des personnes fictives dans le magasin doit faire preuve de plus de prudence. À la suite d'une plainte d'un client, IKEA a décidé de retirer la photo encadrée d'une drag queen placée dans une pièce aménagée spécialement pour une drag queen fictive¹⁶⁴. On ignore si cette plainte a été transmise à l'Autorité de protection des consommateurs, mais elle a néanmoins eu un impact sur la possibilité pour l'entreprise d'afficher son soutien aux personnes LGBTI. Ces exemples illustrent la manière dont l'application de la loi relative à la propagande risque de limiter et potentiellement de déformer la représentation des personnes LGBTI en Hongrie, ce qui risque d'aggraver la stigmatisation et les stéréotypes négatifs à leur rencontre.

LA CAMPAGNE VIDÉO DU FESTIVAL SZIGET 2023

Le « *Nemzeti Jogvédő Szolgálat* » (service national de défense juridique - NJSZ) est une fondation qui fournit une aide et une représentation juridique aux militant-es anti-droits ayant mené campagne contre les droits des personnes LGBTI. L'organisation a porté plainte contre Google Irlande, le fournisseur de services de YouTube¹⁶⁵. La plainte visait une vidéo montrant un baiser entre deux personnes du même sexe, diffusée à l'occasion de la campagne 2023 du festival Sziget, l'un des plus grands festivals culturels et musicaux en Europe qui se tient tous les ans en août, à Budapest.

Selon les détails de la plainte, la vidéo de promotion du festival constituait une forme de publicité payante qui ne respectait pas les dispositions de la loi relative à la propagande. En effet, elle mettait en scène un baiser entre deux personnes du même sexe, et pouvait facilement être visionnée par des personnes de moins de 18 ans.

Par conséquent, NJSZ a saisi l'Autorité de protection des consommateurs contre ce que la fondation estimait être des pratiques illégales de la part de YouTube et du festival Sziget.

¹⁵⁸ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁵⁹ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁶⁰ Post Facebook d'IKEA, "A homofóbia, a transzfóbia és a bifóbia elleni nemzetközi napon (IDAHOT), ahogy minden más napon is, teremtünk olyan világot, amelyben mindenki otthon érezheti magát! [À l'occasion de la journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie, comme tous les autres jours, créons un monde où chacun se sent chez soi] 13 mai 2021, (en hongrois), <https://www.facebook.com/IKEAHU/photos/a.556686311023634/6182596881765854/?type=3grois>

¹⁶¹ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁶² Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁶³ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁶⁴ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁶⁵ Nemzeti Jogvédő Szolgálat (NJSZ), "Gaudi-Nagy Tamás : Érvényt kell szerezni a gyermekvédelmi törvénynek a mindennapi életben" [Tamás Gaudi-Nagy: La loi relative à la protection de l'enfance doit être appliquée dans la vie de tous les jours], 15 août 2023, (en hongrois), <https://njsz.hu/gaudi-nagy-tamas-a-hir-tv-ben-a-sziget-lmbtg-s-reklamjarol-es-az-njsz-emiatti-bejelenteserol-ervenyt-kell-szerezni-a-gyermekvedelmi-torvenynek-a-mindennapi-életben>

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

L'Autorité de protection des consommateurs a répondu avoir ouvert une enquête de sa propre initiative, et entendre poursuivre son travail une fois que suffisamment de preuves auront été recueillies¹⁶⁶. Au moment de la rédaction de ce document, aucune décision n'avait encore été annoncée par l'Autorité de protection des consommateurs

6.2 DES DISPOSITIONS FORMULÉES EN DES TERMES VAGUES ET TROP LARGES

Les restrictions du droit à la liberté d'expression de portée trop large ou formulées de manière vague créent un « effet dissuasif » qui décourage les personnes souhaitant exercer leurs droits. Les personnes craignent que les autorités gouvernementales puissent pénaliser un grand nombre d'activités liées à l'expression. La place laissée à l'appréciation du gouvernement fait planer l'incertitude quant aux conséquences de la libre expression. Par conséquent, les personnes pourraient se sentir dissuadées d'exercer ces droits. Ainsi, pour respecter le principe de légalité, les restrictions doivent être prescrites par une loi suffisamment claire et largement accessible, de sorte que chaque personne puisse adapter sa conduite en conséquence et afin de limiter le pouvoir discrétionnaire du gouvernement¹⁶⁷.

La loi relative à la propagande interdit les contenus qui « promeuvent ou représentent des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité ». Toutefois, le gouvernement n'a pas explicité les termes « promouvoir » et « représenter ». Au moment de la rédaction de ce rapport, ces termes n'avaient été définis par aucune loi et aucun tribunal ne les avait interprétés. Par conséquent, les personnes ne peuvent à ce jour pas déterminer s'il faut comprendre ces concepts de manière restrictive ou si ces éléments englobent des informations ou un point de vue sur des orientations sexuelles ou des identités de genre diverses. D'autres phrases contenues dans la loi manquent également du niveau de précision attendu pour toute réglementation limitant le droit à la liberté d'expression. Par exemple, l'expression « susceptible d'exercer une influence négative sur le développement physique, mental ou moral des mineurs » demeure assez floue dans sa définition. La définition du terme « homosexuel » dans la loi est également imprécise : il est difficile de savoir si elle fait référence à l'identité sexuelle, aux actes sexuels, ou bien aux deux.

Gábor Polyák¹⁶⁸ avocat et spécialiste en communication, a expliqué à Amnesty International que les législations aux dispositions floues ont un effet dissuasif plus important¹⁶⁹. Dans le cas de la loi relative à la propagande, Gábor Polyák estime que cette imprécision pourrait remplir un objectif juridique. Il a ajouté qu'il convient de prendre en compte le fait que lorsqu'une législation est créée pour répondre à un problème inexistant, il n'est pas possible de la formuler précisément¹⁷⁰. La formulation vague de ces dispositions amène à un degré élevé de prudence et d'auto-censure, y compris pour les personnes qui ne sont pas concernées par l'interdiction.

La Recommandation mise à jour du Conseil des médias sur la classification par catégorie d'âge n'a apporté aucune clarification et n'a établi aucune certitude concernant les règles contenues dans la loi relative à la propagande. Comme le Conseil des médias l'a précisé, la Recommandation ne doit pas être interprétée de manière stricte ou rigide pour chaque classification¹⁷¹. De plus, la liste de considérations qu'il recommande

¹⁶⁶ HVG, "Hatósági eljárás indulhat a Sziget reklám videója ellen, mert azonos nemű fiatalok csókolóznak benne" [Une procédure pourrait être lancée contre la vidéo promotionnelle de Sziget car on y voit de jeunes personnes de même sexe s'embrasser], 14 août 2023, (en hongrois), https://hvg.hu/elet/20230814_Hatosagi_eljaras_indulhat_a_Sziget_reklamvideoja_ellen_mert_azonos_nemu_fiatalok_csokoloznak_benne

¹⁶⁷ Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression. Intervention devant la CEDH, affaire Atilla Taş c Turquie, (requête n° 72/17), 20 octobre 2017, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Expression/AmicusFiling-ECHR-Turkey-UNSR.pdf>

¹⁶⁸ Gábor Polyák, professeur à l'université Loránd Eötvös et directeur du département Médias et communication de la faculté de lettres. De plus, il est également chercheur senior à l'Institut de droit du Centre de recherches en sciences sociales, directeur de Mérték Media Monitor, ainsi que membre du conseil d'administration d'Amnesty International Hongrie.

¹⁶⁹ Entretien vidéo avec l'avocat et spécialiste de la communication Gábor Polyák, 19 juin 2023.

¹⁷⁰ Entretien vidéo avec l'avocat et spécialiste de la communication Gábor Polyák, 19 juin 2023.

¹⁷¹ Recommandation du Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des informations (op. cit) p.2.

de prendre en compte n'est pas exhaustive ou définitive, car le Conseil des médias a suggéré qu'elle doit être constamment revue et modifiée¹⁷².

Gáspár Gonda, l'avocat de RTL, a indiqué à Amnesty International qu'il était extrêmement difficile d'interpréter le texte de cette loi. Selon lui, cela a représenté une tâche considérable pour ses collègues de RTL et de l'Association des radiodiffuseurs électroniques hongrois¹⁷³. Afin de mieux comprendre les dispositions de la loi, ils ont spécifiquement demandé à l'Autorité nationale des médias et des informations de publier au plus vite la version actualisée de sa Recommandation, afin d'y inclure de nouvelles informations liées à la loi relative à la propagande. En l'absence de ces orientations, ils ont décidé que tout contenu télévisuel qui représente n'importe quelle forme d'affection entre personnes de même sexe ne devait pas être diffusé durant la journée¹⁷⁴.

Gáspár Gonda a avancé que l'Autorité avait transformé ce qui semblait une interdiction totale dans la loi en une question d'interprétation dans certains cadres. « Je pense que de ce point de vue, recevoir des orientations de la part de l'Autorité a constitué un vrai pas en avant, d'autant qu'il ne s'agissait pas d'instructions strictes interdisant la diffusion de tout contenu comportant des éléments ayant trait à l'homosexualité¹⁷⁵. » Toutefois, l'avocat de RTL n'a pas trouvé rassurant que le Conseil des médias semble plus clément alors que le texte de loi autorise une interprétation bien plus stricte : « L'Autorité des médias a la capacité de devenir plus proactive à n'importe quel moment¹⁷⁶. »

Au cours des entretiens menés par Amnesty International, des professionnels ont exprimé leur inquiétude à propos de l'interprétation de la loi et de l'incertitude quant aux possibilités de modifier leurs activités pour éviter les amendes et autres pénalités. Les personnes interviewées ont témoigné avoir reçu de l'aide d'avocats, d'organisations de plaidoyer, et d'ONG d'assistance juridique, mais elles n'ont pas pu recevoir de conseils rassurants.

Enikő Bakos-Kiss, représentante d'IKEA¹⁷⁷, a déclaré : « Bien-sûr, nous avons consulté nos conseillers juridiques externes sur ce que nous pouvions faire ou non. Mais il faut être honnête, ce qui est autorisé ou interdit n'est pas clairement défini à l'heure actuelle. Par conséquent, l'équipe juridique a également rencontré des difficultés pour nous conseiller (...). Nous avons également contacté l'organisation Háttér Society avec laquelle nous travaillons depuis de nombreuses années. Leur équipe juridique nous a également aidés à modeler notre communication afin de nous conformer aux réglementations actuelles, ou du moins, à l'interprétation de ces réglementations. »

Eszter Polgári, responsable du programme juridique de Háttér Society, a conclu que la loi s'appliquait directement et que presque tout le monde la respectait, que l'on soit concerné directement ou non par son application¹⁷⁸. « Les gens respectent cette législation car ils envisagent le pire, ce qui signifie qu'ils évitent de dire ou de faire des choses qui dans un autre contexte n'entreraient pas dans le champ d'application de la loi, quelle que soit l'interprétation qu'on en fait. Une interprétation très large et excessivement prudente a fait surface. Cela peut avoir des conséquences négatives car elle étouffe de nombreuses conversations en dehors des limites fixées par la loi¹⁷⁹. »

Les trois responsables de librairies interviewé-es dans le cadre de cette recherche ont confirmé que leur objectif principal était de se conformer à la législation, mais sans savoir exactement en quoi consistait la loi relative à la propagande. Krisztián Nyáry, directeur créatif de la maison d'édition Lira, a déclaré que la formulation de la loi relative à la propagande laissait volontairement les commerçants et les éditeurs, habituellement respectueux de la loi, dans une position d'incertitude¹⁸⁰. Un-e autre responsable d'une maison d'édition, qui a préféré conserver l'anonymat de peur d'être ciblé-e par les autorités, a déclaré à Amnesty International : « Parfois, il vaut mieux éviter d'exprimer une opinion qui pourrait attirer l'attention et provoquer des remous évitables. Il est plus sage de rester anonyme pour répondre à certaines questions pour éviter de risquer de se voir interdire l'exercice du métier d'éditeur¹⁸¹. »

¹⁷² Recommandation du Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des informations (op. cit) p.2.

¹⁷³ Entretien vidéo avec Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁷⁴ Entretien vidéo avec Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁷⁵ Entretien vidéo avec Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁷⁶ Entretien vidéo avec Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

¹⁷⁷ Entretien avec Enikő Bakos-Kiss, coordinatrice de la communication d'IKEA, 15 juin 2023.

¹⁷⁸ Entretien avec Eszter Polgári, responsable du programme juridique de Háttér Society, 15 juin 2023.

¹⁷⁹ Entretien avec Eszter Polgári, responsable du programme juridique de Háttér Society, 15 juin 2023.

¹⁸⁰ Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira BookLtd., 12 juin 2023.

¹⁸¹ Entretien avec un-e responsable d'une maison d'édition hongroise, 7 juin 2023.

Krisztián Nyáry a également précisé à Amnesty International : « Après avoir reçu la première amende de l'Autorité de protection des consommateurs, nous avons placardé un message sur nos librairies indiquant que nous vendions également des livres « non traditionnels », quelle qu'en soit la signification. Nous avons été sanctionnés pour ce motif, mais nous ne savons pas si cela compte dans une telle procédure ou non¹⁸² ». Il a ajouté : « Nous ne souhaitons pas enfreindre la loi volontairement, mais nous continuerons à faire tout ce que nous faisons avant la loi tant que celle-ci ne pourra pas être interprétée et que nous ne recevrons aucun soutien de la part de l'État »¹⁸³

Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique du groupe Libri-Bookline, le premier distributeur de livres de Hongrie, a également expliqué à Amnesty International que le décret gouvernemental de promulgation de la loi relative à la propagande donne lieu à plusieurs interprétations. Cette ambiguïté engendre des difficultés pour les professionnels désireux de se conformer à la législation¹⁸⁴.

« L'association des éditeurs et des distributeurs de livres a demandé une clarification auprès du législateur. L'organisation de plaidoyer, dont fait partie le groupe Libri, attend toujours une réponse¹⁸⁵. »

Les opinions divergent sur le nombre de livres susceptibles d'être visés par les restrictions prévues par la législation, ce qui s'explique par la difficulté à interpréter le texte de la loi. Les librairies Libri proposent plus de 80 000 ouvrages à la vente, mais selon Tibor Ács, seuls quelques livres pour enfants sont visés actuellement par la réglementation. Seuls quelques titres proposés à la vente doivent donc être commercialisés selon des conditions commerciales distinctes¹⁸⁶. Toutefois, un-e responsable de maison d'édition hongroise qui a souhaité rester anonyme a déclaré ne pas pouvoir dire clairement quels livres étaient visés. « Nous ne pouvons pas estimer précisément combien de livres pour enfants sont concernés. Personne ne sait vraiment, et Dieu merci nous n'en sommes pas au point où un commissaire du ministère est nommé pour analyser la littérature destinée aux enfants en Hongrie¹⁸⁷. »

Libri a élaboré une procédure spéciale entre les librairies et les maisons d'édition concernant la commercialisation des livres, afin d'éviter les violations éventuelles de la législation. Tibor Ács a expliqué à Amnesty International que « dans le cadre de cette procédure, un éditeur peut signaler un livre qui violerait la loi, ou un acheteur peut demander des précisions sur un livre en particulier. S'il est nécessaire de changer un livre de collection, il vaut mieux suivre les suggestions de la maison d'édition¹⁸⁸. » Selon lui, cette procédure est devenue essentielle car les exigences et les dispositions de la loi sont floues.

Tibor Ács a également indiqué que les distributeurs consultaient régulièrement les maisons d'édition au sujet de livres qui pourraient être « problématiques ». Les libraires ne prennent pas de décision de leur propre chef, il revient principalement aux éditeurs de classer les livres par catégories, car ils en connaissent les contenus, et Libri demande toujours des instructions aux maisons d'édition sur ces questions¹⁸⁹. Il a également précisé que les livres visés par la législation sont toujours disponibles chez Libri¹⁹⁰.

Krisztián Nyáry approuve et ajoute : « Il n'est pas réaliste, vu le nombre de publications disponibles, d'attendre des libraires qu'ils connaissent le contenu de tous les livres vendus dans leur enseigne¹⁹¹. »

En tant que directeur créatif de Lira mais aussi en tant qu'auteur et membre du conseil d'administration de l'association des éditeurs et des distributeurs hongrois, Krisztián Nyáry a été triplement touché par la loi relative à la propagande. Son expérience le porte à croire que « la loi introduit deux restrictions fondamentales en termes de contenus. La première tient à la représentation de l'homosexualité, tandis que la deuxième cible la représentation de la sexualité en elle-même. Ce sont des concepts larges, et la loi n'indique aucune recommandation claire sur la manière d'éviter de violer la loi. Toutefois, si nous souhaitons

¹⁸² Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira BookLtd., 12 juin 2023.

¹⁸³ Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira Book Ltd., 12 juin 2023.

¹⁸⁴ Témoignage écrit de Tibor Ács, Directeur du pôle achats et logistique du groupe Libri-Bookline, 29 juin 2023.

¹⁸⁵ Témoignage écrit de Tibor Ács, Directeur du pôle achats et logistique du groupe Libri-Bookline, 29 juin 2023.

¹⁸⁶ « Malgré les rumeurs, seuls quelques livres pour enfants sont actuellement visés par la réglementation. Proportionnellement au nombre total de livres pour les enfants et les jeunes, seuls quelques ouvrages doivent se plier aux conditions de vente spéciales. D'après moi, on ne devrait pas assister à un élargissement particulier à l'avenir. » Témoignage écrit de Tibor Ács, Directeur du pôle achats et logistique du groupe Libri-Bookline, 29 juin 2023.

¹⁸⁷ Entretien avec un-e responsable d'une maison d'édition hongroise, 7 juin 2023.

¹⁸⁸ Témoignage écrit de Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique du groupe Libri-Bookline, 29 juin 2023.

¹⁸⁹ Témoignage écrit de Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique à Libri, 29 juin 2023.

¹⁹⁰ Témoignage écrit de Tibor Ács, directeur du pôle achats et logistique à Libri, 29 juin 2023.

¹⁹¹ Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira BookLtd. 12 juin 2023.

interpréter le sens de « sexualité en tant que telle », il semble qu'entre la moitié et le deux-tiers des œuvres de la littérature mondiale pourraient être classées dans cette catégorie¹⁹². »

L'expérience des professionnel·les rencontrés démontre qu'il manque à la loi relative à la propagande le degré de précision nécessaire à toute réglementation prévoyant de limiter le droit à la liberté d'expression. Les professionnel·les du secteur du livre ne sont pas unanimes à propos du type de livres qui pourraient être concernés par les restrictions, et ils ne savent pas quelles mesures doivent être mises en place pour garantir une activité commerciale légale. Les dispositions sont trop larges et vagues et elles ont déjà provoqué un « effet dissuasif » qui décourage les personnes d'exercer leurs droits de s'exprimer librement et de rechercher, recevoir et transmettre des informations et des idées de toute espèce. En ce sens, les restrictions imposées par la loi relative à la propagande ne peuvent pas être considérées comme « prévues par la loi », et, de fait, la loi relative à la propagande ne respecte pas les critères de légalité attendus pour toute restriction du droit à la liberté d'expression.

6.3 DES RESTRICTIONS SANS OBJECTIF LÉGITIME

D'après le droit international relatif aux droits humains, l'ensemble des objectifs considérés comme légitimes pour restreindre le droit à la liberté d'expression sont énoncés dans l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP. La protection des droits et de la réputation d'autrui compte parmi les motifs pouvant justifier des restrictions. Comme l'a remarqué le Conseil des droits de l'homme des Nations unies, le terme « droits » vise les droits fondamentaux tels qu'ils sont reconnus dans le PIDCP et plus généralement dans le droit international relatif aux droits humains¹⁹³. Le terme « autrui » fait référence aux personnes individuellement, ou en tant que membres d'une communauté, ainsi qu'aux groupes définis par leur foi religieuse ou leur appartenance ethnique, par exemple. La protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou des mœurs peut également être légitimement invoquée pour restreindre la liberté d'expression. Pour respecter le principe de légitimité, les restrictions doivent être appliquées uniquement en réponse aux objectifs initialement définis et un lien direct et immédiat doit être établi entre la forme d'expression et la menace à ces objectifs légitimes définis¹⁹⁴.

Quand la loi relative à la propagande a été débattue au Parlement, les législateur·ices ont affirmé qu'elle était nécessaire à la protection des mœurs publiques et des droits d'autrui, en particulier des enfants. Le mémorandum explicatif de la législation explique que « certains contenus devraient être proposés aux enfants à un âge approprié afin de ne pas entraver leur développement mental et intellectuel. Certains contenus pourraient être mal compris par des enfants d'un certain âge, et pourraient entraver leur développement. L'enfant pourrait également avoir du mal à interpréter ce qu'il voit, ce qui pourrait perturber ses valeurs et son sens de la morale, ou encore sa perception de soi et du monde. En partant de ces considérations, dans l'esprit de la Loi fondamentale, et afin de protéger le développement physique et mental de l'enfant, l'amendement définit la gamme de contenus que les enfants ne doivent pas pouvoir consommer sur différentes plateformes¹⁹⁵. »

La Commission de Venise a fait savoir que les mesures visant à bannir du domaine public la promotion des identités sexuelles entravent les principes de pluralisme, de tolérance et d'ouverture d'esprit, ainsi que le traitement juste et équitable des minorités. De telles mesures doivent donc être justifiées par des raisons impérieuses¹⁹⁶.

LA PROTECTION DE LA MORALITÉ PUBLIQUE

Selon les principes de Syracuse, qui définissent dans quelle mesure les États peuvent limiter certains droits humains ou y déroger, invoquer la moralité publique ne suffit pas à justifier la restriction des droits humains¹⁹⁷. La moralité publique variant selon les cultures, un État qui invoque la protection de la moralité pour restreindre les droits humains doit démontrer que la restriction apportée est essentielle pour assurer le respect des valeurs fondamentales de la communauté. Le Conseil des droits de l'homme a ajouté que le

¹⁹² Entretien avec Krisztián Nyáry, directeur créatif de Lira BookLtd. 12 juin 2023.

¹⁹³ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 (op.cit.), §28.

¹⁹⁴ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34 (op.cit.), §28.

¹⁹⁵ Mémorandum explicatif, 2021 (op.cit.) pages 15-16.

¹⁹⁶ Commission de Venise, avis n°. 707 / 2012, 18 juin 2013, §48.

¹⁹⁷ Association américaine pour la Commission internationale de juristes, Principes de Syracuse relatifs aux dispositions des limites et des dérogations au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Principes de Syracuse), Avril 1985, § 27-28.

pouvoir discrétionnaire de l'État dans la restriction des droits humains en vue de protéger la moralité ne vaut pas pour le droit de non-discrimination¹⁹⁸. Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a observé qu'il n'était pas possible de trouver une conception unique de la moralité dans les législations nationales des pays membres. Néanmoins, la Cour a précisé que le pouvoir discrétionnaire de l'État en matière de protection de la moralité est non absolu et susceptible de contrôle¹⁹⁹.

L'expression de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre d'une personne est protégée par ailleurs par le droit au respect de la vie privée, inscrit dans l'article 8 de la CEDH et dans l'article 17 du PIDCP. Comme l'a indiqué la Commission de Venise, les autorités publiques ne peuvent pas considérer que le changement de sexe et l'homosexualité sont contraires à la « moralité », étant donné que ces caractéristiques sont protégées en vertu du droit international relatif aux droits humains, et notamment du droit au respect de la vie privée²⁰⁰.

Selon la loi relative à la propagande, l'attirance entre personnes du même sexe et les identités de genre diverses sont des éléments qui « corrompent » la jeunesse et portent atteinte à la société, et qui devraient de ce fait être rejetés et interdits. Les modifications apportées à la loi relative aux médias disposent clairement qu'un programme présentant l'« homosexualité » pourrait avoir des répercussions négatives sur le développement physique, mental ou moral des mineur-es.

La loi relative à la propagande peut également être comprise comme un renforcement des « valeurs chrétiennes traditionnelles ». Viktor Orbán a affirmé à de nombreuses reprises sa foi dans le modèle traditionnel chrétien comme solution face aux problèmes démographiques²⁰¹. Durant un discours au Parlement au nom des auteur-ices du projet de loi relative à la propagande, Mónika Dunai a cité le 9^{ème} amendement de la Loi fondamentale, qui garantit le droit des enfants à s'identifier selon leur sexe de naissance, et qui énonce que l'éducation doit se fonder sur l'identité constitutionnelle de la Hongrie et le système de valeurs chrétiennes²⁰².

Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme, la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses. Par conséquent, le Comité a conclu que les restrictions visant à protéger la moralité doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique²⁰³. Le comité des ministres du Conseil de l'Europe a également déterminé qu'aucune valeur culturelle, traditionnelle ou religieuse, ni aucun précepte découlant d'une « culture dominante » ne sauraient être invoqués pour justifier les discours de haine ou toute autres forme de discrimination²⁰⁴. La Cour européenne des droits de l'homme a également conclu que si l'exercice des droits humains d'un groupe minoritaire était conditionné à l'acceptation de la majorité, cela serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes de la CEDH²⁰⁵.

Dans une affaire concernant spécifiquement une loi interdisant la promotion de l'homosexualité auprès des enfants, la Cour a conclu que la législation en question exacerbait les stigmatisations et les préjugés, et encourageait l'homophobie, ce qui n'est justifié par aucun motif selon la CEDH²⁰⁶.

Par conséquent, l'argument brandi par les autorités hongroises pour justifier et mettre en œuvre la loi relative à la propagande dans l'objectif de protéger la moralité publique ne constitue pas un objectif légitime pouvant justifier une vaste limitation des contenus relatifs aux personnes LGBTI. La protection de la moralité publique ne peut justifier la discrimination en aucune circonstance, y compris au motif de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

¹⁹⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Toonen c. Australie, affaire 488/1992, déclaration sur le fonds, doc ONU. CCPR/C/50/D/488/1992, 31 mars 1994, § 8.6

¹⁹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande, requêtes 14235/88 et 14234/88, Arrêt du 29 octobre 1992, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-9896>, §68

²⁰⁰ Commission de Venise, avis N°.1059 / 2021, 13 décembre 2021, §54

²⁰¹ About Hungary, "PM Orbán: Only traditional Christian family policy can help us out of the demographic crisis", 21 septembre 2021, <https://abouthungary.hu/blog/pm-orban-only-traditional-christian-family-policy-can-help-us-out-of-the-demographic-crisis>

²⁰² Parlement de Hongrie, journal parlementaire, sujet 209/1, 14 juin 2021, <https://www.parlament.hu/documents/10181/1569934/my210614-ossze.pdf/8878db42-d7ef-9ec4-b930-9f841cc47c63?t=1623985080582>, p. 30822.

²⁰³ Haut-Commissaire des Nations Unies, observation générale 34, (op.cit.) §32.

²⁰⁴ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, 31 mars 2010, <https://search.coe.int/cm/#%22CoEIdentifier%22:%2209000016805b1652%22,%22sort%22:%22CoEValidationDate%20Descending%22%22>

²⁰⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Alekseyev c. Fédération de Russie*, requête n°31782/15, arrêt, 21 octobre 2010, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-204592> §81.

²⁰⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Bayev et autres c. Russie*, requête n°67667/09, 20 juin 2017, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-174422> §.83.

LA PROTECTION DES DROITS D'AUTRUI

L'article 17 de la Convention internationale des droits de l'enfant reconnaît le rôle essentiel que remplissent les médias pour permettre à l'enfant d'accéder à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses. L'article reconnaît particulièrement l'importance des matériels qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale²⁰⁷.

L'article 3 requiert également de l'État qu'il prenne en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. L'article 5 reconnaît en outre l'importance que la protection des enfants soit assurée d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

Le concept d'intérêt supérieur de l'enfant vise à assurer tant la réalisation complète et effective de tous les droits fondamentaux de l'enfant²⁰⁸. En ce sens, le Comité des droits de l'enfant, l'organe de supervision de la Convention des droits de l'enfant, a souligné que l'appréciation de l'intérêt supérieur d'un enfant par un adulte ne peut primer l'obligation de respecter tous les droits de l'enfant reconnus par la Convention²⁰⁹. Dès lors, aucun État ne peut prendre de mesures compromettant les droits protégés par la Convention par une interprétation négative de l'intérêt supérieur de l'enfant²¹⁰. Tandis que l'article 17 de la Convention s'attache spécifiquement au rôle des médias par rapport aux droits de l'enfant, il comprend également l'obligation générale de garantir à l'enfant d'accéder à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, en lien étroit avec les droits à la liberté d'expression et au développement maximal de l'enfant.

Les autorités hongroises ont affirmé que les restrictions de la liberté d'expression étaient justifiées pour garantir la protection des enfants, en particulier au regard de leur manque de maturité. En revanche, il n'existe aucune explication scientifique prouvant que l'exposition des enfants aux informations sur le genre et la diversité sexuelle aurait des conséquences néfastes sur leur bien-être et ne serait pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant. Par ailleurs, les associations spécialisées en médecine, dont l'Association hongroise de psychiatrie et l'Association hongroise de psychologie ont observé que limiter l'accès à l'information pourrait en réalité augmenter le risque d'apparition de troubles anxieux, d'automutilation, de consommation de substances toxiques, de dépression et de comportements suicidaires chez les enfants et les jeunes²¹¹.

L'organisation Eurochild a fait part d'une vive inquiétude concernant l'adoption de la loi relative à la propagande, qui contrevient aux droits de l'enfant et stigmatise les personnes LGBTQI+. « Si cette loi est appliquée, les enfants n'auront pas accès à l'information sur la santé sexuelle et reproductive, qui joue un rôle clé pour prévenir et sensibiliser sur la question des abus sexuels²¹². » Le groupe de travail de la coalition civile pour les droits de l'enfant²¹³ a aussi partagé son expérience sur les conséquences de la communication gouvernementale et de la loi relative à la propagande sur les personnes LGBTQI et en matière d'éducation sexuelle²¹⁴. Il a observé que les enseignant-es des écoles primaires et maternelles se sentaient de plus en plus isolés, et étaient de plus en plus prudents à l'heure d'aborder le sujet de la sexualité, mais aussi des droits de l'enfant et des programmes de prévention de la violence. Il a également noté une augmentation des discriminations et des tensions entre les enfants. Cela a créé d'énormes obstacles à une protection effective des enfants, pour qui il devient beaucoup plus difficile de demander de l'aide.

La Cour européenne des droits de l'homme a également affirmé que les enfants n'ont pas besoin d'être préservés de la simple exposition à la diversité²¹⁵. La Cour a constaté que les mesures prises pour restreindre la disponibilité d'un livre pour enfants décrivant un mariage entre personnes de même sexe visait

²⁰⁷ Convention relative aux droits de l'enfant (ONU) (CDE), 20 novembre 1989, Article 17.

²⁰⁸ Comité des droits de l'enfant [ONU], Observation générale n°14 sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale, 29 mai 2013, doc. ONU CRC/C/GC/14

²⁰⁹ Comité des droits de l'enfant [ONU], Observation générale n° 13 sur le droit de l'enfant d'être protégé contre toutes les formes de violence, 18 avril 2011, Doc. ONU CRC/C/GC/13, §61.

²¹⁰ Comité des droits de l'enfant [ONU], Observation générale n° 14 (op.cit.), §4.

²¹¹ Association hongroise de psychologie, déclaration professionnelle, 21 janvier 2022, <https://mpt.hu/a-tarsasagrol/allasfoglalasok/>

²¹² Eurochild, "New Hungarian legislation not only fails to protect children, it puts them at greater risk of harm", 25 juin 2021, <https://www.eurochild.org/news/new-hungarian-legislation-not-only-fails-to-protect-children-it-puts-them-at-greater-risk-of-harm/>

²¹³ Les organisations participantes: Hintonalovon Children's Rights Foundation, Blue Line Child Crisis Foundation, Hungarian LGBT Association, Hattér Society, HCLU, Andrea Toma expert.

²¹⁴ Hintonalovon Children's Rights Foundation, „Kirekesztés, megbélyegzés, félelem és bizonytalanság : ez maradt a kormányzati LMBTQI-ellenes kampány nyomában” [Exclusion, stigmatisation, peur et insécurité: voilà ce qui transparait au lendemain de la campagne du gouvernement anti-LGBTQI] 29 mars 2022, (en hongrois), <https://hintonalovon.hu/2022/03/29/kirekesztés-megbélyegzés-felelem-es-bizonytalanság-ez-maradt-a-kormányzati-lmbtqi-ellenes-kampany-nyomaban/>

²¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Alekseyev c. Fédération de Russie*, jugement (op.cit)

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

à limiter l'accès des enfants à l'information. En l'état, ces mesures sont donc incompatibles avec le droit à la liberté d'expression, car elles ne poursuivent pas un objectif légitime²¹⁶.

Le Comité des droits de l'enfant a explicité les besoins en information des jeunes enfants. Il a d'ailleurs encouragé les éditeurs et les producteurs de médias à diffuser des matériels qui soient adaptés aux capacités et aux intérêts des jeunes enfants car favorisant leur bien-être social et culturel. Le comité a également appelé les États à accorder une attention particulière aux besoins des groupes minoritaires pour qu'ils aient accès à des médias qui fassent progresser leur reconnaissance et leur insertion sociale²¹⁷.

Quelques mois avant la promulgation de la loi, le Tribunal régional de Budapest a rendu une décision au sujet d'un court métrage abordant la question de l'homosexualité en lien avec l'éducation des enfants et la famille. La cour a conclu que le film ne représentait pas un danger mais une ressource utile pour les plus jeunes. Le Conseil des médias avait considéré que RTL, le diffuseur, avait violé les réglementations de protection de l'enfance en programmant le court-métrage 11 fois entre le 21 et le 31 décembre 2020, avant l'adoption de la loi relative à la propagande, ce qui pouvait avoir eu des conséquences négatives pour les moins de 16 ans, en provoquant de la confusion, une forme de tension et de l'incertitude²¹⁸. RTL et Hátter Society, l'ONG qui promouvait le programme, ont contesté la décision et demandé un examen judiciaire. La Cour s'est appuyée sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et a souligné qu'il « n'exist[ait] pas de preuve scientifique ou de données sociologiques suggérant que la mention de l'homosexualité ou que le débat public sur le statut social des minorités sexuelles avaient des conséquences néfastes sur les enfants ou les adultes vulnérables²¹⁹. La Cour d'appel de Budapest a confirmé la décision.²²⁰

En dépit de précédents jugements tels que celui cité ici établissant que l'évocation ou la représentation de l'homosexualité ne peut pas être jugée dangereuse pour les enfants, les autorités ont adopté la loi relative à la propagande.

LA MARCHÉ DES FIERTÉS DE BUDAPEST

En 2022, s'appuyant sur son interprétation de la loi relative à la propagande, le groupe RTL a décidé de ne pas diffuser le court-métrage promotionnel de la marche des fiertés de Budapest²²¹ en tant qu'annonce d'intérêt public²²². En 2023, RTL a tenté une approche différente, et a demandé à l'Autorité nationale des médias et des informations un avis préliminaire concernant la possibilité de diffuser le film d'animation concernant la marche des fiertés de Budapest en tant qu'annonce d'intérêt public.

Amnesty International a eu connaissance de la décision du Conseil des médias affirmant que le film de campagne de la marche des fiertés de Budapest ne constituait pas un message d'intérêt public et que la catégorie d'âge correspondant au contenu du programme appartenait à la catégorie V. Ainsi, la vidéo ne pouvait être diffusée qu'entre 22²²³.

La directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations a indiqué à Amnesty International qu'un des arguments principaux ayant motivé la décision résidait dans le fait que la vidéo faisait la promotion de la marche des fiertés²²⁴. Interrogée sur le sens du mot « promotion », elle a considéré que l'interprétation du terme était à présent bien établie²²⁵.

« À mon avis, étant donné que c'était un film de propagande, il aurait été difficile pour eux de la présenter autrement que sous la catégorie V. Ce n'est que mon avis. Mais n'est-ce pas de la propagande ? De promouvoir cet événement. Je pense que vu les règles actuelles, faire la promotion de ce sujet entre dans

²¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Macatė c. Lituanie*, requête n°61435/19, Grande Chambre, arrêt du 23 janvier 2023, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-13955>

²¹⁷ Comité des droits de l'enfant [ONU], Observation générale n° 7 : Mise en œuvre des droits de l'enfant dans la petite enfance, 20 septembre 2006, Doc ONU. CRC/C/GC/7/Rev1, §35.

²¹⁸ HVG, "Másodfokon is megnyerte A család az család kampány miatt indított pert az RTL a Médiatanács ellen" [RTL remporte son procès en seconde instance contre la décision du Conseil des médias liée à la campagne « Une famille est une famille »], 30 juillet 2022, (en hongrois) https://hvg.hu/itthon/20220630_csalad_az_csalad_kampany_rtl_mediatanacs

²¹⁹ Fővárosi Törvényszék, Hungarian RTL Television Ltd. c. Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des informations, requête 109.K.701.081/2022/14, arrêt du 19 avril 2022, <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/konyvlap/rtlcsalad-ftorv-itelet.pdf> § 15.

²²⁰ Fővárosi Ítéletábla, Hungarian RTL Television Ltd. c. Conseil des médias de l'Autorité nationale des médias et des informations, requête 1.Kf.700.069/2022/7, arrêt du 30 juin 2022, <https://hatter.hu/sites/default/files/dokumentum/konyvlap/rtlcsalad-fitelo-masodfok.pdf>

²²¹ Szivárvány Misszió Alapítvány [Rainbow Mission Foundation], Reprenez votre futur en main! - Film de campagne de la 27ème marche des fiertés, 25 juin 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=ViCKXly6Z6g>

²²² Entretien vidéo avec Péter Kolosi, directeur général adjoint de RTL et Gáspár Gonda, avocat de RTL, 26 juin 2023.

²²³ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

²²⁴ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

²²⁵ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

la catégorie V » Enfin, elle a noté que le mot « propagande » a une connotation négative, et qu'il était regrettable de l'utiliser²²⁶.

Ágnes Urbán, responsable du département Information et de communication à l'université Corvinus de Budapest, et fondatrice de Mérték Media Monitoring, a dit à Amnesty International qu'elle ne considérait pas la promotion de la marche des fiertés de Budapest comme de la « propagande ». Selon elle, assimiler un simple message de promotion à de la propagande revient à relativiser les véritables activités de propagande. « C'est une stratégie connue. Le gouvernement prétend que tout le monde se livre à la propagande afin de minimiser l'étendue de sa propre propagande²²⁷. »

6.4 DES RESTRICTIONS QUI NE SONT NI NÉCESSAIRES NI PROPORTIONNÉES

Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a également souligné que les restrictions du droit à la liberté d'expression doivent être nécessaires et proportionnées, ce qui signifie qu'elles doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger. Le Conseil des droits de l'homme a également précisé que le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi²²⁸. Le principe de la proportionnalité doit également tenir compte de la forme d'expression en cause ainsi que des moyens de diffusion utilisés²²⁹.

Pour agir en conformité avec les principes de nécessité et de proportionnalité, l'État doit démontrer de manière spécifique la nature précise de la menace que l'expression en cause représente, ainsi que nécessité et la proportionnalité de la mesure adoptée, en particulier en établissant un lien direct et immédiat entre l'expression et la menace²³⁰. De la même manière, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné dans un cas précis la nécessité d'une d'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression au regard de l'existence d'un besoin social urgent, et elle a examiné la nature et la gravité des restrictions. La Cour européenne des droits de l'homme a statué que pour qu'une mesure puisse être considérée comme proportionnée et nécessaire, l'existence d'une mesure portant moins gravement atteinte au droit fondamental en cause et permettant d'arriver au même but doit être exclue²³¹.

La Cour européenne des droits de l'homme a également accordé une attention particulière à la censure qui pourrait découler de l'imposition de certaines restrictions du droit à la liberté d'expression, ce qui signifie que la sanction ne doit pas constituer une espèce de censure²³².

La loi relative à la propagande impose des mécanismes intrusifs de censure et elle ne peut pas être considérée comme le moyen le moins restrictif d'atteindre un but légitime. De fait, la loi relative aux médias contenait un chapitre entier relatif à la « protection des enfants et des mineur-es », qui classait les programmes pouvant nuire gravement au développement physique, mental ou moral des mineur-es, et en particulier les programmes contenant de la pornographie ou une violence extrême ou gratuite, dans la

²²⁶ Entretien avec Janka Aranyosné Börcs, directrice générale de l'Autorité nationale des médias et des informations, 13 juillet 2023.

²²⁷ Entretien avec Ágnes Urbán, responsable du département Information et de communication à l'université Corvinus de Budapest, 13 juillet 2023

²²⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n°27 : liberté de circulation (Article 12), 1^{er} novembre 1999, Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, § 14.

²²⁹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n°34 : Liberté d'opinion et liberté d'expression (Article 19), § 34.

²³⁰ Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Hak-Chul Shin c. République de Corée*, Communication 926/2000, 19 mars 2004, Doc. ONU CCPR/C/80/D/926/2000, § 7.3.

²³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Glor c. Suisse*, requête n°13444/04, arrêt du 30 avril 2009, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-1569> § 94.

²³² Cour européenne des droits de l'homme, *Bédat c. Suisse*, requête n°56925/08, arrêt de la Grande Chambre, 29 mars 2016, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:%22FRE%22,%22appno%22:%2256925/08%22,%22documentcollectionid%22:%22GRANDCHAMBER%22,%22itemid%22:%22001-161899%22}}> § 79.

catégorie VI²³³. Ainsi, la Hongrie disposait déjà de lois visant à garantir la protection des enfants, ainsi que d'un mécanisme adapté, prévu par la loi relative aux médias, pour atteindre l'objectif de protection face à des contenus potentiellement préjudiciables, notamment des contenus violents ou pornographiques²³⁴.

Par ailleurs, la loi relative à la propagande fonctionne clairement comme une forme de censure dans la mesure où elle rend illégale toute représentation de personnes LGBTI ou de questions liées aux personnes LGBTI, ce qui s'avère disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et porte atteinte concrètement à l'essence même du droit à la liberté d'expression. La gravité des sanctions prévues par la loi, qui vont d'amendes conséquentes à la suspension de certaines activités commerciales ou même à la fermeture de commerces, crée un environnement propice à la censure.

Ceci est particulièrement préoccupant si l'on considère que la formulation ambiguë de la loi relative à la propagande a conduit à l'interdiction de toute représentation et de tout débat autour d'identités de genre et d'orientations sexuelles différentes de la norme établie dans les lieux publics tels que les établissements scolaires et dans les médias. Dès lors, les personnes LGBTI pourraient être exclues de toute participation au débat public autour de questions liées aux personnes LGBTI et de toute possibilité de lutter contre les stéréotypes préjudiciables présents dans la société. Le caractère général des interdictions liées à tout contenu qui « promeut ou représente des divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, le changement de sexe et l'homosexualité » ne peut en aucun cas être considéré comme étant nécessaire ou proportionné.

6.5 UNE LOI QUI RENFORCE LA STIGMATISATION ET LES DISCRIMINATIONS

La loi relative à la propagande sert à renforcer les attitudes négatives, les stéréotypes et les pratiques discriminatoires à l'encontre des personnes LGBTI et elle crée un cycle nocif de biais et de préjugés qui entrave les efforts visant à promouvoir l'inclusivité et l'égalité. Cette tendance négative est souvent alimentée par des stéréotypes ancrés, un manque de compréhension et des inégalités systémiques qui se manifestent de diverses manières. Non seulement ces lois contribuent à la marginalisation et à la déchéance des droits civiques des personnes LGBTI mais en outre, les représentations négatives et les déclarations dépréciatives de représentant-es du gouvernement dans les médias perpétuent ce narratif nocif.

Les remarques discriminatoires et stigmatisantes d'autres représentant-es de l'État hongrois contre les personnes LGBTI se sont généralisées dans le débat public ces dernières années. En 2019, le président du Parlement László Kövér a assimilé les couples de même sexe qui souhaitent adopter un enfant à des « pédophiles » et il a déclaré : « Un homosexuel normal connaît l'ordre du monde. Il sait qu'il est né d'une manière, et qu'il est devenu ce qu'il est. Il essaie de s'adapter au monde sans nécessairement se considérer égal²³⁵. » La même année, lors d'un débat au Parlement, István Boldog, alors co-président du groupe parlementaire du parti Fidesz, a évoqué ses idées sur le moyen de protéger « nos enfants des aberrations sexuelles et autres » et il a demandé aux députés de « faire tout leur possible pour empêcher la tenue de la prochaine marche des fiertés²³⁶. »

En 2020, le Premier ministre Viktor Orbán a déclaré dans une émission de radio : « La Hongrie est un pays tolérant et patient en ce qui concerne l'homosexualité. Mais il existe une ligne rouge à ne pas dépasser, et cela tient en quelques mots : laissez nos enfants tranquilles²³⁷. » En juillet 2023, le Premier ministre a lancé une nouvelle campagne accusant l'Union européenne de mener une « offensive LGBTI » et promettant de défendre l'héritage chrétien du pays²³⁸.

²³³ Hongrie, 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról [Loi relative aux médias] paragraphe (7) de l'article 9.

²³⁴ Hongrie, 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról [Loi relative aux médias] paragraphe (7) de l'article 9.

²³⁵ Magyar Narancs, "Kövér László elmondta, szerinte milyen "a normális homoszexuális" [László Kövér explique ce qui constitue selon lui un "homosexuel normal]", 16 mai 2019, (en hongrois), <https://magyarnarancs.hu/feketelyuk/kover-laszlo-elmondta-szerinte-milyen-a-normalis-homoszexualis-119769>

²³⁶ 444, "A Pride betiltását követelte a Fidesz képviselője a parlamentben" [Le député Fidesz demande l'interdiction des marches des fiertés au Parlement], 14 juin 2019, (en hongrois), <https://444.hu/2019/06/14/a-pride-betiltasat-kovetelte-a-fidesz-kepviseloje-a-parlamentben>

²³⁷ Telex, "Orbán: Toleránsak vagyunk a homoszexuálisokkal, csak hagyják békén a gyerekeinket" [Orbán: Nous sommes tolérants envers les homosexuels, mais laissez nos enfants tranquilles], 4 octobre 2020, (en hongrois), <https://telex.hu/belfold/2020/10/04/orban-viktor-kossuth-radio-interju-koronavirus-jarvany-meseorszag-mesekonyv>

²³⁸ Reuters, "Hungary's Orban condemns EU federalism, LGBTQ 'offensive'", 22 juillet 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/hungarys-orban-condemns-eu-federalism-lgbtq-offensive-2023-07-22>

Le vice-Premier ministre Zsolt Semjén a appelé à inscrire l'interdiction de la « propagande de genre » dans la Loi fondamentale il a ajouté lors d'une interview : « L'enfant devrait être immédiatement retiré à sa mère si celle-ci donne son accord pour une intervention chirurgicale ou une manipulation hormonale²³⁹. »

Les dispositions de la loi relative à la propagande peuvent ancrer des attitudes et des stéréotypes négatifs contre les personnes LGBTI de deux manières. Premièrement, elles limitent les formats que les fournisseurs de contenus sont autorisés à utiliser pour publier des éléments en lien avec les questions LGBTI. Il en résulte qu'il est impossible de représenter de manière exacte la vie, les combats et les expériences des personnes LGBTI dans l'espace public. Par conséquent, cela risque d'ancrer des stéréotypes négatifs à leur rencontre et d'entraver l'accès des personnes à des informations précises en vue de combattre la désinformation et les mythes. Ensuite, en raison des sanctions ou des menaces de sanctions prononcées contre les personnes ou les organisations qui publient des contenus en soutien des droits des personnes LGBTI, les personnes ont plus de difficultés à diffuser leurs opinions et leurs idées et elles se trouvent plongées dans un climat d'incertitude et de peur lorsqu'elles envisagent d'exprimer leur soutien. Cela risque d'ancrer encore davantage l'hostilité et la stigmatisation dont sont victimes les personnes LGBTI.

De fait, l'assimilation systématique de l'attirance entre personnes de même sexe à la pédophilie constitue un élément central de la loi relative à la propagande, sur laquelle le gouvernement s'est reposé en vue d'exercer une influence négative sur l'opinion publique à propos des personnes LGBTI. Comme l'a souligné un groupe d'expert-es spécialistes des droits humains des Nations unies, le discours de haine à l'encontre des personnes LGBTI qui consiste à les décrire comme étant malades, déviantes, enclines à la criminalité, immorales, instables socialement parlant, ou comme constituant une menace pour les enfants, renforce les préjugés et l'intolérance et ouvre la voie aux discriminations et aux violences²⁴⁰.

LE BANC ARC-EN-CIEL

Le 6 juillet 2023, avec l'autorisation de la municipalité du 9^{ème} district de Budapest, des membres d'Amnesty International ont peint un banc aux couleurs de l'arc-en-ciel pour célébrer le mois des fiertés et pour ériger un symbole d'inclusivité et de soutien envers les personnes LGBTI en Hongrie.

Dans les deux jours qui ont suivi, le banc a été repeint en vert et blanc, d'après les couleurs de l'équipe de football locale, et un groupe connu sous le nom de « Aryan Greens » (Aryens verts) a apposé sa signature. Les Aryan Greens ont des liens avec des groupes d'extrême droite qui se sont opposés aux droits des personnes LGBTI. Par exemple, en 2020, les Aryan Greens ont publié des images sur Facebook en lien avec un drapeau arc-en-ciel retiré, piétiné et incendié²⁴¹. Le banc a été repeint à de nombreuses reprises, alternant entre les couleurs arc-en-ciel et vert et blanc du club de Ferencváros. À une occasion, le slogan « STOP LMBTQ²⁴² » a été peint sur le sol devant le banc. Le banc a par la suite été retiré par la municipalité en raison de son état déplorable dû aux multiples couches de peinture appliquées²⁴³.

La maire Krisztina Baranyi a déclaré publiquement que si les opinions divergentes font partie de l'expression, elle encourageait néanmoins l'expression d'opinions dissidentes sous une forme légale plutôt que par la dégradation des bancs publics²⁴⁴. La maire a également annoncé que la municipalité ouvrait un appel à candidatures aux ONG et aux fondations pour repeindre le banc tout en maintenant un engagement à mettre en avant des messages prônant la tolérance et à proscrire toute forme d'incitation à la violence ou à la haine.

Amnesty International a porté plainte contre les auteurs présumés de la dégradation du banc. L'organisation a fait valoir que l'inscription peinte « STOP LMBTQ » constituait un crime de haine en vertu

²³⁹ Index, "Semjén: el kell venni a gyereket az anyától, ha megváltoztatja a gyereke nemét" [Semjén: l'enfant doit être retiré à sa mère si celle-ci change le genre de l'enfant], 4 novembre 2020, https://index.hu/belfold/2020/11/04/semjen_zsolt_genderpropaganda_kdnp/

²⁴⁰ Commission interaméricaine des droits de l'homme et deux experts en matière de droits humains des Nations unies, Victor Madrigal-Borloz et David Kaye, "Promote tolerance and diversity, speak out against hate and bigotry. Statement by human rights experts on the International Day against Homophobia, Transphobia and Biphobia", 17 mai 2019, https://www.oas.org/en/iachr/media_center/preleases/2019/119.asp

²⁴¹ 444, "A rendőrség elfogta az Aryan Greens nevű csoporthoz tartozó férfit, aki felgyújthatta a ferencvárosi önkormányzat épületéről leszedett szívárványszínű zászlót" [La police a arrêté un homme appartenant à un groupe appelé Aryan Greens. Il pourrait avoir brûlé le drapeau arc-en-ciel pris dans le bâtiment municipal de Ferencváros], 15 août 2020, (en hongrois) <https://444.hu/2020/08/15/a-rendorseg-elfogta-az-aryan-greens-nevu-csoporthoz-tartozo-ferfit-aki-felgyujthtta-a-ferencvarosi-onkormanyzat-epuleterol-leszedett-szivarvanszinu-zaszlot>

²⁴² LGBTQ en hongrois.

²⁴³ Telex, "The eventful week of a multi-coloured bench", 14 juillet 2023, <https://telex.hu/english/2023/07/14/the-eventful-week-of-a-multi-coloured-bench>

²⁴⁴ Telex, "A héten éjszaka is őrizetni fogják a szívárványszínű ferencvárosi padot" [Le banc peint aux couleurs de l'arc-en-ciel de Ferencváros sera également surveillé la nuit cette semaine], 13 juillet 2023, (en hongrois), <https://telex.hu/belfold/2023/07/13/baranyi-krisztina-ferencvaros-polgarmester-amnesty-international-magyarorszag-sajotajekoztato-tompa-utcai-pad>

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

de l'article 216(1) du Code pénal. La procédure était toujours en instance au moment de la rédaction de ce document²⁴⁵.

6.6 LES EFFETS SUR LES ONG ET LES DÉFENSEUR·ES DES DROITS HUMAINS

La stigmatisation et les stéréotypes prônés par le gouvernement dans plusieurs déclarations et dans les dispositions de la loi relative à la propagande ont nui encore davantage à la capacité des défenseur·es des droits humains et des organisations de la société civile à travailler dans un environnement sain et favorable. La loi relative à la propagande a notamment renforcé les risques et les difficultés rencontrées par les personnes qui défendent les droits des personnes LGBTI qui se sont trouvées confrontées à des menaces émanant non seulement des autorités mais également de groupes anti-droits cherchant à réprimer l'expression de certaines identités non conformes aux normes dominantes.

Par exemple, à la suite de la publication en 2020 du livre pour enfants *Meseország Mindenkié* (*Un conte de fée pour chacun·e*) par l'organisation Labrisz Lesbian Association, le journal Magyar Nemzet a publié un article le 12 octobre 2020 affirmant : « Nous devons considérer le livre *Meseország Mindenkié* comme un ouvrage pédophile et l'organisation Labrisz Lesbian Association comme une organisation pédophile²⁴⁶. » L'organisation Labrisz et le Comité Helsinki de Hongrie ont engagé des poursuites en diffamation contre Mediaworks²⁴⁷ mais la Cour suprême hongroise (Kúria) a jugé que cet article n'enfreignait pas le droit à une bonne réputation de Labrisz Lesbian Association²⁴⁸. Le 26 septembre 2023, la Cour constitutionnelle a jugé la décision de la Cour suprême conforme à la Constitution²⁴⁹.

Les personnes et les organisations de la société civile qui défendent les droits humains des personnes LGBTI ont dû adapter leur fonctionnement à la suite de la promulgation de la loi relative à la propagande. Györgyi Kövesi, coordinatrice de l'organisation Labrisz Lesbian Association, a expliqué à Amnesty International : « Le fait est que nous nous attendions à cette situation... ou du moins, ce n'était pas une surprise. M. Orbán a déclaré que les Hongrois n'exercent pas de discriminations mais que nous devrions savoir comment nous comporter... Il a également déclaré : "Laissez nos enfants tranquilles." Ce sont des déclarations très claires et lourdes de sens. Elles renforcent une attitude et valident la possibilité de se comporter de manière homophobe. Bien entendu, quand nous avons lu le texte publié, qui était absolument incompréhensible, nous avons été stupéfié·es et abattu·es. Afficher l'homosexualité dans les écoles, déjà, qu'est-ce que cela veut dire²⁵⁰ ? »

L'organisation Labrisz a lancé une série de livres en 2000, dont cinq volumes ont été publiés à ce jour, le plus récent étant *Un conte de fée pour chacun·e*. Györgyi Kövesi a expliqué que l'organisation ne prévoit pas la publication de nouveaux livres parce que l'association a été confrontée à de nombreuses difficultés à la suite de la promulgation de la loi relative à la propagande. Cette situation a eu des répercussions sur sa capacité à fonctionner correctement en raison notamment des nombreuses procédures judiciaires liées à son travail auxquelles elle a dû faire face²⁵¹.

Les organisations de la société civile qui œuvrent en faveur de la promotion et de la défense des droits des personnes LGBTI ont dû modifier sensiblement leurs stratégies et leurs façons de travailler en raison des dispositions de la loi relative à la propagande. Une personne représentant la Fondation pour les familles arc-en-ciel a déclaré à Amnesty International que la fondation se concentrait désormais sur des questions

²⁴⁵ Amnesty International, post Facebook : "FONTOS: A bűncselekmény péntek éjszaka 11-11.30 között történt a Tompa utca 17. (Tompa utca-Liliom utca sarok) szám előtt, szemtanúk jelentkezését várjuk!" [IMPORTANT : Le crime a été commis vendredi soir entre 23 au 17, rue Tompa (au coin entre la rue Tompa et la rue Liliom), témoins bienvenus.], 8 juillet 2023, (en hongrois), <https://www.facebook.com/amnestymagyarorszag/posts/64145008468524/>

²⁴⁶ Magyar Nemzet, "Nem nyugszik a Labrisz egyesület" [L'association Labrisz ne s'arrête pas], 3 décembre 2022, (en hongrois), <https://magyarnemzet.hu/velemeny/2022/12/nem-nyugszik-a-labrisz-egyesulet>

²⁴⁷ Comité Helsinki de Hongrie, "A new low in hate speech against LGBTI people in Hungary", 28 novembre 2022, <https://helsinki.hu/en/curia-verdict-against-labrisz-lesbian-association-hungary/>

²⁴⁸ Pink News, "Top Hungarian court rules it's fine to compare homosexuality with paedophilia", 3 février 2022, <https://www.thepinknews.com/2022/02/03/hungary-court-budapest-anti-lgbt-viktor-orban-referendum/>

²⁴⁹ Cour constitutionnelle de Hongrie, arrêt 3408/2023. (X. 11.), 26 septembre 2023, <https://alkotmanybirosag.hu/ugyadatlap/?id=F7C71D784C990C2EC1258955006060F5>

²⁵⁰ Entretien avec Györgyi Kövesi, coordinatrice de programme de l'association Labrisz Lesbian Association, 8 juin 2023.

²⁵¹ Entretien avec Györgyi Kövesi, coordinatrice de programme de l'association Labrisz Lesbian Association, 8 juin 2023.

internes, et cherchait notamment à aider les familles diverses et à créer une communauté les regroupant²⁵². Récemment, la chaîne RTL News a soutenu leur programme et a diffusé leur annonce d'intérêt public incitant les personnes à faire don de 1 % de leurs impôts sur le revenu. Cependant, la chaîne a déclaré avoir essayé de garantir que cette annonce ne comprenne aucun contenu contraire à la loi relative à la propagande²⁵³. Avant la loi relative à la propagande, la Fondation pour les familles arc-en-ciel pouvait promouvoir le droit à l'adoption pour les personnes LGBTI par le biais d'annonces d'intérêt public à la télévision dans lesquelles des parents, des éducateur·ices et des spécialistes déconstruisaient les idées reçues les plus répandues sur les familles arc-en-ciel. Avec l'adoption de la loi relative à la propagande, dans son annonce visant à inciter les personnes à faire don de 1 % de leurs impôts sur le revenu, la fondation a seulement pu montrer une main sur laquelle était dessiné un logo sans mentionner explicitement ses activités et ses objectifs²⁵⁴.

²⁵² Entretien avec une personne représentant la Fondation Szivárványcsaládokért, 20 juin 2023.

²⁵³ Entretien avec une personne représentant la Fondation Szivárványcsaládokért, 20 juin 2023.

²⁵⁴ Fondation Szivárványcsaládokért, "Támogasd a Szivárványcsaládokért Alapítványt adód 1%-ával" [Soutenez la Fondation pour les familles arc-en-ciel en faisant don de 1 % de vos impôts], 5 avril 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=gE3UiBVCp4s>

LA JOURNÉE ARC-EN-CIEL À PÉCS

Amnesty International prévoyait d'organiser une journée spéciale nommée la Journée arc-en-ciel à Pécs, une des plus grandes villes de Hongrie, le 19 août 2023. Le programme de la journée consistait en des ateliers sur les droits des personnes LGBTI destinés aux jeunes. L'objectif était de promouvoir la compréhension, l'acceptation et le dialogue autour des questions liées aux personnes LGBTI.

Dans un premier temps, la municipalité s'était engagée à fournir un lieu pour cet événement, à la Maison des communautés civiles (Civil Közösségek Háza). Quelques jours avant l'événement, le parti Mi Hazánk (notre patrie) et János Kóvári, un conseiller municipal de l'Alliance pour Pécs (ÖPE) et ancien député du parti Fidesz, ont exprimé des préoccupations quant au risque que l'événement puisse s'adresser à des enfants et puisse perturber d'autres activités destinées aux familles. En outre, János Kóvári s'est élevé contre la tenue de cet événement à Pécs dans une lettre ouverte, affirmant qu'il enfreignait la loi relative à la propagande²⁵⁵. Dans ce courrier, il exhortait le maire de Pécs, Attila Péterffy à intervenir pour faire respecter la loi²⁵⁶.

La municipalité a informé Amnesty International que l'événement ne pourrait pas se dérouler dans le lieu prévu²⁵⁷. La Maison des communautés civiles a fait savoir à Amnesty International qu'elle devait annuler l'événement en raison du « buzz » dans les médias et de « très nombreuses déclarations et commentaires hostiles²⁵⁸ ». Le buzz auquel la Maison des communautés civiles faisait référence était en lien avec les déclarations selon lesquelles l'événement n'était pas conforme à la loi relative à la propagande²⁵⁹.

Amnesty International et 12 ONG et personnalités locales ont publié une lettre ouverte adressée au maire Attila Péterffy et à la présidente de la Maison des communautés civiles, Csilla Anna Vincze, dans laquelle elles dénonçaient leur décision²⁶⁰. Le courrier exigeait des garanties de la part de la municipalité et des institutions affiliées afin qu'à l'avenir, les organisateur·ices d'événements ne fassent plus l'objet de pressions visant à annuler ou déplacer leurs événements pour des motifs discriminatoires. Amnesty International n'a pas reçu de réponse à sa lettre ouverte.

L'annulation de la Journée arc-en-ciel a soulevé de graves préoccupations en ce qui concerne les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique, les droits des groupes marginalisés, et la capacité des organisations de la société civile à mener leurs activités sans subir de perturbations. Cet incident a mis en lumière plus largement les difficultés rencontrées par les organisations de défense des droits des personnes LGBTI en Hongrie, qui se trouvent souvent privées de ressources ou de soutien public pour mener leurs activités.

²⁵⁵ Magyar Nemzet, "LMBTQ-kiállítás és drag queen: gyermekeket is várnak a pécsi szivárványos napra" [Exposition LGBTQ et drag queen : les enfants sont également bienvenus pour la journée arc-en-ciel à Pécs], 6 août 2023, (en hongrois), <https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/08/lmbtq-kiallitas-es-drag-queen-gyermekeket-is-varnak-a-pecsi-szivarvanjos-napra>

²⁵⁶ Pécs Aktuál, "Gyerekeket is várnak a pécsi LMBTQ-eseményre, ettől teljesen kiakadt az Összefogás Pécsért vezetője" [On attend des enfants lors de l'événement LGBTQ de Pécs, le leader de l'Alliance pour Pécs est scandalisé], 2 août 2023, (en hongrois), <https://pecsaktual.hu/balhe/gyerekeket-is-varnak-a-pecsi-lmbtq-esemenyre-ettol-teljesen-kiakadt-az-osszefogas-pecsert-vezetoje/>

²⁵⁷ Szabad Európa, "A helyszínt biztosító egyesület visszamondta az Amnesty LMBTQ-rendezvényét Pécsért" [L'association qui proposait le lieu devant accueillir l'événement LGBTI d'Amnesty à Pécs s'est retirée], 8 août 2023, (en hongrois), <https://www.szabadeuropa.hu/a/a-helyszint-biztosito-egyesulet-visszamondta-az-amnesty-az-lmbtq-rendezvenyet-pecsen/32538850.html>

²⁵⁸ Dans le courriel d'annulation envoyé à Amnesty International le 4 août 2023, copie enregistrée par Amnesty International.

²⁵⁹ Pécs Aktuál, "Feljelentik a pécsi Szivárványos Nap szervezőit!" [Les organisateurs de la Journée arc-en-ciel de Pécs sont dénoncés !], 6 août 2023, (en hongrois), <https://pecsaktual.hu/balhe/feljelentik-a-pecsi-szivarvanjos-nap-szervezoit/>

²⁶⁰ Amnesty International, "Nyílt levél egy szabad, nyitott és támogató Pécsért" [Lettre ouverte pour une ville de Pécs libre, ouverte et en soutien], 11 août 2023, (en hongrois), <https://www.amnesty.hu/nyilt-level-egy-szabad-nyitott-es-tamogato-pecsert/>

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

7. ACTIONS EN JUSTICE CONTRE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE

Dans une résolution adoptée en 2021, le Parlement européen a déclaré l'Union européenne « zone de liberté LGBTIQ+²⁶¹ ». Par ailleurs, la recommandation CM/rec (2010)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe exige des États membres qu'ils prennent toutes les mesures en vue d'obtenir une acceptation pleine et entière des personnes LGBTI. Toutefois, certaines évolutions de la législation hongroise ont considérablement entravé le plein exercice des droits des personnes LGBTI et continuent d'y faire obstacle²⁶². La loi relative à la propagande a été adoptée quelques semaines à peine après le début de la présidence hongroise du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, un rôle important s'accompagnant de responsabilités considérables en vue de diriger le travail de l'organisation pour la défense et la promotion des droits humains dans toute la région²⁶³.

Avant l'adoption de la loi relative à la propagande, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatovic, a exhorté les députés hongrois à rejeter le projet de loi, affirmant : « Il s'agit non seulement d'une attaque contre les droits et les identités des personnes LGBTI, mais en plus, ce projet de loi nuit aux droits à la liberté d'expression et à l'éducation de toute la population hongroise²⁶⁴. »

Amnesty International a également soulevé de graves préoccupations au sujet des vastes implications de la loi relative à la propagande par rapport à l'exercice des droits humains, et notamment des droits à la liberté d'expression, à l'égalité et à l'éducation ainsi que du droit de pas subir de discriminations²⁶⁵. En août 2021, Amnesty International et neuf autres ONG ont demandé au Commissaire aux droits fondamentaux hongrois d'examiner la loi relative à la propagande et de proposer à la Cour constitutionnelle d'évaluer sa conformité avec la Loi fondamentale²⁶⁶. Dans la mesure où la motion déposée n'était pas contraignante, le Commissaire aux droits fondamentaux n'avait aucune obligation procédurale de donner suite à la requête et il n'a pris

²⁶¹ Parlement européen, « Le Parlement déclare l'Union européenne "zone de liberté LGBTIQ" », communiqué de presse, 11 mars 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210304IPR99219/le-parlement-declare-l-union-europeenne-zone-de-liberte-lgbtq>

²⁶² Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, 31 mars 2010, <https://www.coe.int/fr/web/sogi/rec-2010-5>

²⁶³ Amnesty International, "Human Rights Violations in Hungary Discredit Presidency of the Council of Europe Committee of Ministers Letter", Référence TIGO IOR 10/2021.1786, 17 juin 2021, <https://www.amnesty.eu/news/human-rights-violations-in-hungary-discredit-presidency-of-the-council-of-europe-committee-of-ministers/>

²⁶⁴ Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme, "Commissioner Mijatović urges Hungary's Parliamentarians to reject draft amendments banning discussion about sexual and gender identity and diversity" 14 juin 2021, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-mijatovic-urges-hungary-s-parliamentarians-to-reject-draft-amendments-banning-discussion-about-sexual-and-gender-identity-and-diversity>

²⁶⁵ Amnesty International, "Hungary: The Russian-style propaganda law violates human rights and threatens LGBTI people", déclaration publique, 22 juillet 2021, (Index : EUR 27/4492/2021), <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur27/4492/2021/en/>

²⁶⁶ Amnesty International, "Mindenki jogain átgázol a homofób és transzfób propagatörvény – az alapvető jogok biztosának vizsgálatát kéri civil szervezetek" [La loi relative à la propagande homophobe et transphobe enfreint les droits de toutes et tous. Des ONG demandent l'ouverture d'une enquête par le Commissaire aux droits fondamentaux] - communiqué de presse, 5 août 2021, (en hongrois), <https://www.amnesty.hu/mindenki-jogain-atgazol-a-homofob-es-transzfob-propagandatorveny-az-alapveto-jogok-biztosanak-vizsgalat-at-kerik-civil-szervezetek>

aucune mesure en vue d'évaluer la légalité de la loi. En l'absence d'une motion, la Cour constitutionnelle n'a pas examiné les dispositions de la loi relative à la propagande.

7.1 PROCÉDURE D'INFRACTION

Le 15 juillet 2021, la Commission européenne a annoncé qu'elle ouvrait une procédure d'infraction contre la Hongrie en raison de la loi relative à la propagande. Les autorités hongroises ont disposé d'un délai de deux mois pour répondre aux arguments avancés par la Commission européenne. En cas de non-respect du délai, cette dernière pouvait décider de leur adresser un avis motivé et, à l'étape suivante, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne²⁶⁷.

Le 2 décembre 2021, la Commission européenne a adressé un avis motivé aux autorités hongroises. Elle a considéré qu'en imposant une obligation d'information concernant une divergence par rapport aux « rôles traditionnellement attribués aux hommes et aux femmes », la Hongrie a restreint la liberté d'expression des auteurs et des éditeurs de livres (article 11 de la Charte des droits fondamentaux) et opéré une discrimination injustifiée fondée sur l'orientation sexuelle (article 21 de la Charte des droits fondamentaux²⁶⁸). Par ailleurs, la Commission européenne a considéré que les autorités appliquaient de manière incorrecte les règles de l'UE relatives aux pratiques commerciales déloyales en vertu de la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur²⁶⁹.

Le 15 juillet 2022, la Commission européenne a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en lien avec la loi relative à la propagande²⁷⁰. La Commission européenne a conclu que les règles édictées par cette loi, en particulier, sont incompatibles avec la Directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels. La Commission européenne a également fait valoir que la loi relative à la propagande contrevenait à la Directive 2000/31/CE **relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur, de même qu'à la dignité humaine, à la liberté d'expression et d'information, au droit au respect de la vie privée ainsi qu'au droit de ne pas subir de discrimination. La Commission a par ailleurs indiqué qu'en égard à la gravité de ces violations, les dispositions contestées portaient également atteinte aux valeurs communes énoncées dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne**²⁷¹.

À ce jour, 15 États membres et le Parlement européen ont rejoint la Commission et se sont associés à la procédure contre la Hongrie, ce qui témoigne d'un niveau sans précédent d'implication et de préoccupation²⁷².

7.2 L'ARTICLE 7 ET LE MÉCANISME DE CONDITIONNALITÉ LIÉE À L'ÉTAT DE DROIT

Conformément à l'article 7, paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne, le Conseil peut constater qu'il existe un risque clair de violation par un État membre des valeurs de l'Union européenne et il peut adresser des recommandations à l'État membre en question en vue d'empêcher une violation des valeurs fondamentales.

²⁶⁷ Commission européenne, « Valeurs fondatrices de l'UE : la Commission ouvre des procédures contre la Hongrie et la Pologne pour violation des droits fondamentaux des personnes LGBTIQ », communiqué de presse, 15 juillet 2021 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_3668

²⁶⁸ Commission européenne, « Procédures d'infraction du mois de décembre : principales décisions », communiqué de presse, 2 décembre 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_21_6201

²⁶⁹ Parlement européen et Conseil, Directive 2005/29/EC, 11 mai 2005.

²⁷⁰ Commission européenne, « La Commission saisit la Cour de justice de l'UE d'un recours contre la Hongrie pour violation des droits des personnes LGBTIQ », communiqué de presse, 15 juillet 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_2689

²⁷¹ CJUE, Commission européenne c. Hongrie, Affaire C-769/22, recours introduit le 19 décembre 2022, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=270405&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3537614>

²⁷² EURONEWS, «Újabb EU-tagok csatlakoztak a meglellenes magyar jogszabályok miatt indított perhez» [De nouveaux membres de l'UE s'associent à la procédure contre la législation hongroise antigay], 7 avril 2023, (en hongrois), <https://hu.euronews.com/2023/04/07/ujabb-eu-tagok-csatlakoztak-a-melegellenes-magyar-jogszabalyok-miatt-inditott-perhez>

En 2018, le Parlement européen a ouvert une procédure en vertu de l'article 7, paragraphe 1 contre la Hongrie²⁷³. Le « rapport sur une résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée », est communément appelé le « rapport Sargentini » du nom de sa rapporteuse, la députée européenne néerlandaise Judith Sargentini. Ses conclusions font le constat de l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs de l'Union européenne et il souligne la prévalence des violences et des stéréotypes négatifs à l'encontre des personnes LGBTI, ainsi que le fait que l'interdiction de la discrimination prévue par la Loi fondamentale ne mentionne pas expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination²⁷⁴.

Le Conseil a auditionné les autorités hongroises pour la première fois en septembre 2019. Les auditions suivantes se sont tenues en décembre 2019, juin 2021 et mai 2022²⁷⁵. La dernière audition du Conseil en novembre 2022 s'est concentrée sur la lutte contre la corruption, l'indépendance du système constitutionnel et électoral, la liberté des médias et les droits des personnes LGBTI. Malgré le déclin constant de la situation depuis 2018, le Conseil n'a pas formulé de recommandations à la Hongrie. En septembre 2022, le Parlement européen a adopté une nouvelle résolution, déplorant l'incapacité du Conseil à obtenir de véritables avancées et condamnant la loi relative à la propagande²⁷⁶.

Le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit sert à protéger le budget de l'Union européenne. Le 18 septembre 2022, la Commission européenne a adopté une Proposition relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit en Hongrie²⁷⁷. La Cour européenne de justice de l'Union européenne a confirmé que la conditionnalité du budget est une procédure indépendante et distincte de celle relative à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne²⁷⁸. À ce jour, la Commission européenne considère que les dispositions de la loi relative à la propagande ont un effet concret et direct sur le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dès lors, la condition horizontale, soit l'application et la mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas remplie dans le cadre de la loi relative à la propagande²⁷⁹.

²⁷³ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures de l'UE : rapport sur une résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL), 20 septembre 2018, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12266-2018-REV-1/fr/pdf>

²⁷⁴ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures de l'UE : rapport, 20 septembre 2018 (cité précédemment)

²⁷⁵ En ce qui concerne les auditions de septembre et décembre 2019, voir Reconnect, "From "Nuclear Option" to Damp Squib? Critical assessment of the four Article 7(1) TEU hearings so far", 18 novembre 2019, <https://reconnect-europe.eu/blog/blog-four-art7-1-teu-hearings-pech>; en ce qui concerne l'audition de juin 2021, voir Statewatch, "EU: Rule of Law: Reports of Council Hearings of Hungary and Hungary Poland", 27 juillet 2021, <https://www.statewatch.org/news/2021/july/eu-rule-of-law-reports-of-council-hearings-of-hungary-and-poland>; en ce qui concerne l'audition de mai 2022, voir Statewatch, "EU: Rule of Law: Nothing to See Here, communicated by the Hungarian Government to the Council", 15 juin 2022, <https://www.statewatch.org/news/2022/june/eu-rule-of-law-nothing-to-see-here-hungarian-government-tells-the-council>

²⁷⁶ Parlement européen, Résolution du Parlement européen du 15 septembre 2022 sur la proposition de décision du Conseil constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, 15 septembre 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_FR.html

²⁷⁷ Conseil de l'Union européenne, Proposition 2022/0295(NLE), 19 septembre 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12551-2022-INIT/fr/pdf>

²⁷⁸ Conseil européen, « Mécanisme de conditionnalité liée à l'État de droit : le Conseil décide de suspendre 6,3 milliards d'euros, les mesures correctives prises par la Hongrie n'étant que partielles », communiqué de presse, 12 décembre 2022, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/>

²⁷⁹ Amnesty International, "Assessment of compliance by Hungary with conditions to access European Union funds", avril 2023, https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2023/04/HU_EU_funds_assessment_Q1_2023.pdf

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

« Le sujet est désormais soigneusement évité, même si aucun enfant n'est présent dans la rue ou dans la pièce. Quand une personne essaye de donner son avis, elle reçoit un déferlement de haine dans les médias, même si elle ne fait rien d'illégal. »

Eszter Polgári, Háttér Society²⁸⁰

Les recherches d'Amnesty International démontrent que la loi relative à la propagande impose une restriction indue du droit à la liberté d'expression des personnes, et notamment de leur droit de chercher des informations et d'y accéder, en limitant leur accès aux informations relatives à des contenus liés aux questions LGBTI. Cette restriction n'est pas prévue par la loi, elle n'est ni nécessaire ni proportionnée, et ne répond à aucun objectif légitime. Qui plus est, la loi relative à la propagande risque de banaliser la circulation de stéréotypes nocifs, la stigmatisation et les comportements discriminatoires envers les personnes LGBTI en Hongrie.

Par conséquent, la possibilité d'accéder à des informations et des contenus variés sur des questions liées aux personnes LGBTI a été fortement limitée, en particulier pour les enfants et les mineur-es. La bataille juridique menée par la chaîne de librairies Lira à propos d'un livre pour enfants donne à voir les conséquences considérables de cette législation. Ce qui est considéré comme une violation de l'intégrité physique et mentale des enfants et des adolescent-es est devenu un motif passible de lourdes amendes. Cette escalade traduit une nouvelle étape dans l'application de la loi : à présent, certaines librairies se mettent à vendre leurs livres dans des emballages protecteurs quand d'autres interdisent aux enfants d'accéder à certains rayons pour éviter les sanctions en vigueur. Autre exemple emblématique, le court-métrage promotionnel produit pour la marche des fiertés annuelle a été jugé « inadapté aux enfants » et sa diffusion a été interdite en journée. Il s'agissait pourtant d'un simple message d'intérêt public concernant la marche.

La loi relative à la propagande a également renforcé les comportements hostiles, les stéréotypes et les actes discriminatoires envers les personnes LGBTI. Les ONG et les défenseur-es des droits humains font face à des risques et des difficultés accrues depuis l'adoption de la loi. Des organisations de la société

²⁸⁰ Entretien du 15 juin 2023 avec Eszter Polgár, directrice du programme juridique de Háttér Society.

civile comme Labrisz Lesbian Association ont fait l'objet de campagnes de dénigrement et d'attaques, et de nombreuses organisations ont dû revoir leur stratégie et modifier leurs contenus pour se préserver des sanctions prévues par la loi.

À la lumière de ces constatations, il est urgent que la Hongrie abroge la loi relative à la propagande ou la modifie de manière substantielle afin de la rendre conforme au droit international relatif aux droits humains et aux normes s'y rapportant.

RECOMMANDATIONS

AU PARLEMENT HONGROIS

- Rejeter les modifications introduites dans la loi relative à la propagande par la loi LXXIX de 2021 concernant la promotion et la représentation de « divergences par rapport à l'identité personnelle correspondant au sexe à la naissance, du changement de sexe et de l'homosexualité », et notamment :
 - La section 8 (1a) de la loi relative à la publicité ;
 - La section 9 (6) de la loi relative aux médias ;
 - La section 32 (4a) de la loi relative aux médias ;
 - La section 6/A de la loi relative à la protection de l'enfance ;
 - La section 5/A de la loi relative à la protection de la famille.
- Rejeter la modification suivante contenue dans la section 3/A de la loi relative à la protection de l'enfance : « L'État doit protéger le droit des enfants à une identité personnelle correspondant à leur sexe de naissance ». Rejeter la modification suivante contenue dans la section 1 (2) de la loi relative à la protection de la famille : « La mise en œuvre du droit des enfants à une identité personnelle correspondant à leur sexe de naissance joue un rôle essentiel dans la préservation de leur santé physique, mentale et morale. »
- Abroger l'obligation d'enregistrement préalable des organisations/individus autres que ceux énumérés dans la nouvelle section 9/A de la loi relative à l'éducation nationale publique ou, au minimum, garantir l'adoption immédiate du décret pertinent mentionné dans la section 94 (1) de la loi relative à l'éducation nationale publique.
- Changer le titre de la loi LXXIX de 2021 afin d'éviter de suggérer que l'évocation ou la promotion de la diversité des orientations sexuelles et des identités de genre est assimilable à une forme de pédophilie et constitue une attaque contre les droits de l'enfant.
- Dans l'article L paragraphe (1) de la Loi fondamentale, supprimer les passages qui définissent le mariage comme l'union d'un homme et d'une femme, et établissent que « la mère doit être une femme, et le père doit être un homme ».
- Modifier la Loi fondamentale pour protéger les droits de toutes les personnes LGBTI, dont les enfants, et inclure explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination prohibés.
- Appliquer la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
- Veiller à ce que toutes les réglementations promulguées à l'avenir protègent le droit à la liberté d'expression et soient conformes au droit international relatif aux droits humains et aux normes s'y rapportant.
- Supprimer l'article 33 de la loi XXX de 2020, qui, de fait, interdit la reconnaissance du genre à l'état civil pour les personnes transgenres et intersexes en Hongrie. Instaurer une nouvelle procédure accessible, efficace et équitable qui garantisse la reconnaissance juridique de l'identité de genre de chaque personne.
- Réinstaurer l'Autorité pour l'égalité de traitement.

- Supprimer les différences discriminatoires entre l'union civile et le mariage et reconnaître légalement l'homoparentalité.

AU PRÉSIDENT HONGROIS

- Condamner publiquement les remarques et les déclarations excluantes et stigmatisantes à l'encontre des personnes LGBTI et insister sur l'importance de respecter, de protéger et de réaliser leurs droits, y compris le droit à l'égalité et la non-discrimination.

AU GOUVERNEMENT HONGROIS

- Rejeter les modifications introduites par le Décret gouvernemental 473/2021 (VIII.6) au Décret gouvernemental 210/2009 (IX. 29.) sur les conditions requises pour mener des activités commerciales.
- Appliquer les recommandations des mécanismes internationaux de défense des droits humains portant sur l'obligation de garantir les droits des personnes LGBTI, et notamment les recommandations émises par l'expert indépendant des Nations unies sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre et par la rapporteuse spéciale des Nations unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains.
- Convier l'expert indépendant des Nations unies chargé de la question de la protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et l'identité de genre à effectuer une visite dans le pays dont les objectifs et la durée ne seront pas limités. Veiller à ce que l'expert puisse rencontrer des défenseur-es des droits humains et des organisations de la société civile sans rencontrer d'obstacles.
- Garantir et favoriser un environnement dans lequel les médias, les journalistes, les organisations de la société civile et les défenseur-es des droits humains peuvent travailler librement et promouvoir les droits humains sans avoir à craindre de représailles.

AUX AUTORITÉS HONGROISES :

- Appliquer des sanctions disciplinaires ou adopter des mesures adaptées contre les représentant-es de l'État qui tiennent un discours provocateur, dangereux ou stigmatisant contre les personnes LGBTI.
- Veiller à ce que la Directive révisée sur les services de médias audiovisuels soit correctement transposée et appliquée rigoureusement à l'échelle nationale. Cette directive doit renforcer la protection contre les contenus incitant à la haine et à la violence et bannir les communications commerciales qui contiennent ou promeuvent toute forme de discrimination, notamment au motif du sexe et de l'orientation sexuelle.
- Garantir en droit et en pratique le droit à la liberté d'expression des enfants et des mineur-es, et veiller à ce qu'ils et elles aient accès à toutes les ressources nécessaires pour obtenir des informations : sur internet, à la radio, à la télévision, dans les journaux et dans les livres, entre autres supports.

AU COMMISSAIRE AUX DROITS FONDAMENTAUX HONGROIS

- Condamner publiquement la loi relative à la propagande car elle enfreint plusieurs droits humains, notamment le droit à la liberté d'expression, le droit à l'égalité et le droit de ne pas subir de discrimination.
- Conduire une enquête pour déterminer si le principe d'égalité de traitement a été enfreint en lien avec la loi relative à la propagande.
- Présenter des propositions au gouvernement pour qu'il prenne des mesures légales visant à promouvoir les droits à l'égalité et à la non-discrimination des personnes LGBTI.

- Publier une déclaration en vue de condamner publiquement les lois homophobes et transphobes et appeler les institutions à combattre les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

ANNEXE 1

DONNÉES RECUEILLIES PAR L'AUTORITÉ NATIONALE DES MÉDIAS ET DES INFORMATIONS

Le 13 juillet 2023, l'Autorité nationale des médias et des informations a fourni les données suivantes, qui ont été publiées dans leur exhaustivité, selon le même contenu et la même structure, et traduites en anglais. Ces données couvrent la période allant de l'entrée en vigueur de la loi relative à la propagande au 13 juillet 2023.

Signalements²⁸¹ soumis concernant la section 9 (6) du Code du travail telle que modifié par la loi relative à la protection de l'enfance

1. Nombre total de signalements **136**

(Dans certains cas, plus d'une personne ont signalé le même programme, ou un signalement faisait référence à plusieurs contenus. Dans certains cas, les signalements concernaient des organes de presse et des plateformes de partage de vidéos mais ceux-ci n'entraient pas dans le champ de compétence de la section 9 (6) modifiée)

- 22 signalements ont été reçus au sujet de programmes diffusés par des services de médias linéaires basés en Hongrie.
- 36 signalements ont été reçus au sujet de programmes diffusés par des services de médias linéaires basés en dehors de la Hongrie.
- 22 signalements ont été reçus au sujet de contenus médiatiques disponibles sur des plateformes de contenus à la demande basées en dehors de la Hongrie.
- 58 signalements ont été reçus au sujet de contenus médiatiques publiés par des organes de presse basés en Hongrie.
- 1 signalement a été reçu au sujet des contenus disponibles sur une plateforme de partage de vidéos basée en Hongrie.
- 1 signalement a été reçu au sujet de contenus disponibles sur une plateforme de partage de vidéos basé en dehors de la Hongrie.

2. Nombre de signalements relatifs à des contenus publiés par des médias basés en Hongrie : **22**

Le Conseil des médias n'a pas engagé de poursuites ou constaté d'infractions liées à des contenus publiés par des médias basés en Hongrie.

En plus des éléments présentés ci-dessus, RTL a soumis des requêtes dans deux cas. Dans le premier cas, RTL a demandé une classification préliminaire. Le Conseil des médias a conclu que le film « Marions-nous ! », correspondait à la catégorie V. La seconde requête concernait la classification du film promotionnel relatif à la Marche des fiertés. Le Conseil des médias a conclu : « Article 28. Le film promotionnel officiel du Festival des fiertés ne constitue pas une annonce d'intérêt public et le contenu du programme correspond à la catégorie V ». Ainsi, la vidéo ne peut être diffusée qu'entre 22 **3**. Nombre de signalements relatifs à des contenus publiés par des médias basés en dehors de la Hongrie : **58**

²⁸¹ Toute personne peut, sans s'impliquer à titre personnel, demander l'ouverture d'une procédure si elle estime que la loi relative aux communications électroniques ou à l'administration des médias a été enfreinte. Une procédure officielle ne fait pas nécessairement suite à un signalement. L'autorité considérera s'il convient d'ouvrir une procédure en lien avec le signalement. Si l'autorité examine le fond de l'affaire, on considérera toujours qu'il s'agit d'une procédure d'office.

Sur les 58 signalements, 24 requêtes (17 programmes) ont été envoyées aux homologues étrangers sur la base des contrôles officiels ci-dessous :

	Titre du programme	Nombre de signalements	Nom du fournisseur de contenus	Classification d'âge indiquée par le fournisseur de contenus	Classification d'âge recommandée par le ou la plaignant·e	Classification d'âge établie par le Conseil des médias
1.	Der Bergdoktor	1	Prime	Autorisation parentale recommandée	V.	IV.
2.	Designated Survivor	3	AXN	+16	V.	V.
3.	Family is family	2	Paramount Network, Comedy Central	Aucune indication d'âge minimum	V.	V.
4.	Body Fixers	1	FEM3	Autorisation parentale recommandée	V.	IV.
5.	Jurassic World	5	Netflix (à la demande)	7+	V.	III.
6.	Baymax	1	Disney+ (à la demande)	9+	V.	III.
7.	Bienvenue chez les Loud	1	NickToons	Aucune indication d'âge minimum	V.	II.
8.	Henry Danger	1	Nickelodeon	Aucune indication d'âge minimum	V.	II.
9.	Buzz l'éclair ^[1]	1	Disney+ (à la demande)	6+	V.	III.
10.	Krypto et les Super-Animaux	1	HBO MAX (à la demande)	7+	V.	III.
11.	Mon oncle Charlie	1	Viasat 6	+12	V.	IV.
12.	Bienvenue chez les Loud	1	Nick Toons	Aucune indication d'âge minimum	V.	II.
13.	Avalonia : l'étrange voyage	1	Disney+ (à la demande)	6+	V.	III.
14.	Le Club de plongée (Mary Celeste) ^[2]	1	Netflix (à la demande)	7+	V.	III.
15.	Mon oncle Charlie	1	Viasat 3	6+	V.	III.
16.	Bienvenue chez les Loud ^[3]	1	Nick Toons	Aucune indication d'âge minimum	V.	II.
17.	Bienvenue chez les Loud ^[4]	1	Nick Toons	Aucune indication d'âge minimum	V.	II.

Eu égard à une violation de la section 9 (6) de la Loi relative aux médias, le Conseil des médias a envoyé un rapport aux autorités partenaires à l'étranger uniquement dans deux cas (programmes indiqués en rouge)

D'après la teneur des réponses reçues à ce jour, les autorités partenaires ne considéraient pas ces contenus comme étant illégaux en vertu de leurs propres règles relatives à l'administration des médias. Dès lors, elles n'ont pas engagé de procédures contre les fournisseurs de contenus médiatiques sous leur juridiction.

**AMNESTY INTERNATIONAL
EST UN MOUVEMENT
MONDIAL DE DÉFENSE DES
DROITS HUMAINS.
LORSQU'UNE INJUSTICE
TOUCHE UNE PERSONNE,
NOUS SOMMES TOUS ET
TOUTES CONCERNÉ·ES.**

NOUS CONTACTER



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

PRENDRE PART À LA CONVERSATION



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@Amnesty](https://twitter.com/Amnesty)

DE LA LIBERTÉ À LA CENSURE

LES CONSÉQUENCES DE LA LOI RELATIVE À LA PROPAGANDE EN HONGRIE

La loi relative à la propagande a été adoptée en 2021. Dans un premier temps, elle a été peu appliquée dans le cadre des médias, de la publicité et des activités commerciales. Néanmoins, de manière inquiétante, les autorités ont intensifié leur recours à cette loi depuis début 2023. Dans ce contexte, le présent rapport s'intéresse à la manière dont la loi relative à la propagande restreint le droit des personnes à accéder à l'information et leurs droits à l'égalité et à ne pas subir de discrimination.

À partir d'une analyse du contenu de cette loi et d'autres réglementations, et de 15 entretiens semi-directifs menés avec des personnes dont l'activité professionnelle dans le domaine de la publicité et de l'édition a été touchée par les effets de cette loi, notre rapport démontre que la loi relative à la propagande entrave l'accès des personnes, et en particulier des enfants, à des informations et des contenus variés en lien avec les questions LGBTI.

Selon les conclusions du rapport, la loi relative à la propagande restreint de manière injustifiée le droit des personnes à la liberté d'expression, et notamment leur droit de rechercher et recevoir des informations. En effet, la loi limite leur accès à des informations relatives à des contenus liés aux questions LGBTI. Or, ces restrictions ne sont pas prévues par la loi, elles ne sont ni nécessaires, ni proportionnées et elles ne répondent à aucun objectif légitime. Par ailleurs, la loi relative à la propagande contribue à ancrer des stéréotypes négatifs et la stigmatisation des personnes LGBTI dans le pays, ainsi que les comportements discriminatoires à leur égard.