

Strasbourg, 10 mars 2006

Public
Greco Eval II Rep (2005) 5F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Hongrie

Adopté par le GRECO
lors de sa 27^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6– 10 mars 2006)

I. INTRODUCTION

1. La Hongrie a été le vingt-huitième membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») se composait de M. Alparslan CALISKAN, Chef du Bureau des fraudes graves et du blanchiment des capitaux, Service de la criminalité financière, Département de lutte contre la contrebande et la criminalité organisée, Direction générale de la Police (TNP), Ankara (Turquie), Mme Birgit LAITENBERGER, Chef de division, Conseiller ministériel, Ministère de l'Intérieur, Berlin (Allemagne) et M. Luis Miguel PINTO DE SOUSA E SILVA, Inspecteur des finances, Inspection générale des finances (IGF), Porto (Portugal). L'EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Hongrie du 24 au 27 mai 2005. Avant cette visite, l'EEG avait reçu le questionnaire d'évaluation dûment complété (document Greco Eval II (2005) 2E), ainsi que des copies des textes législatifs pertinents.
2. L'EEG a rencontré des représentants des organisations gouvernementales hongroises suivantes : Bureau du Procureur Général, Ministère de la Justice (Direction des affaires pénales, Commission consultative pour l'élimination de la corruption dans la vie publique, Direction des affaires pénales internationales, Direction des affaires juridiques européennes), Ministère des Finances et Comité interministériel de lutte contre le blanchiment des capitaux, Conseil national de la magistrature, Cour d'appel régionale, Tribunal métropolitain de Budapest, Direction nationale de la Police (Service de lutte contre le blanchiment des capitaux, Unité de lutte contre la corruption, Douanes, Département supérieur de la sécurité de l'Autorité fiscale), Chambre des comptes, Bureau du Médiateur et Bureau de la fonction publique (avec des représentants du Ministère de l'Emploi, du Cabinet du Premier ministre, du Ministère de la Santé, du Ministère de la Défense, du Ministère de l'Economie et des Transports et du Bureau de contrôle gouvernemental). De plus, l'EEG a rencontré des membres des institutions non-gouvernementales suivantes : le Barreau hongrois, la Chambre des commissaires aux comptes, l'Association nationale des notaires, l'Ordre des médecins hongrois, l'Association nationale des municipalités, ainsi que des représentants des médias.
3. Il est rappelé que le GRECO avait décidé, lors de sa 10^e réunion plénière (juillet 2002), conformément à l'article 10.3 de son statut, que le Deuxième Cycle d'Evaluation porterait sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens éventuels avec la criminalité organisée et le blanchiment des capitaux), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173¹), par les articles 19, paragraphe 3, 13 et 23 de la convention ;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complété, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, paragraphe 2, de cette Convention.
4. Le présent rapport a été préparé à partir des réponses au questionnaire et des informations recueillies pendant la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures

¹ La Hongrie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 22 novembre 2000. La Convention est entrée en vigueur dans ce pays le 1^{er} juillet 2002.

adoptées par les autorités hongroises pour appliquer les dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport contient une description de la situation, suivie par une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Hongrie pour que ce pays respecte mieux les principes directeurs considérés.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres moyens de saisie des instruments et produits du crime

5. La confiscation des biens est considérée comme une mesure obligatoire (article 77/B du Code pénal).² Elle peut être décidée par le tribunal séparément ou en sus d'une sanction ou d'autres mesures ; elle n'affecte pas (réduction éventuelle) la sanction principale. En vertu de l'article 77/C(4) du Code pénal, le terme de « biens » couvre tout bénéfice, actif incorporel, valeur pécuniaire, gain ou avantage financier.
6. Pour recourir à une mesure de confiscation des biens, il faut qu'un délit ait été commis : « *tout gain ou avantage financier résultant d'activités criminelles, obtenu par l'auteur du délit dans le cadre d'un acte criminel ou en relation avec lui* » (article 77/B(1) du Code pénal). La confiscation *in rem* des biens est possible dans certaines situations, notamment lorsque l'auteur du délit est un mineur ou une personne déclarée incapable pour cause de santé mentale, ou bien lorsque le délit qui a été commis n'entraîne qu'un « risque négligeable » pour la société et que, par conséquent, bien que l'auteur ne puisse être sanctionné, la confiscation des biens illégalement acquis doit néanmoins être obtenue (article 77/C(2) du Code pénal). D'autre part, l'article 334 du Code de procédure pénale envisage explicitement la possibilité d'ordonner la confiscation de biens : 1) en cas de décès de l'accusé, d'amnistie ou de prescription du délit ; 2) lorsque n'a été et ne peut être déposée ensuite ni motion, ni plainte ou requête individuelle ; 3) dans d'autres cas où les poursuites sont exclues conformément à la loi. La procédure de confiscation *in rem* est précisée à l'article 569 du Code de procédure pénale.
7. La confiscation s'applique aux produits du crime, tant primaires (« *gain ou avantage financier* ») que secondaires (« *biens ayant remplacé les biens résultant d'une infraction pénale* »), biens meubles ou immeubles, ainsi qu'aux instruments de l'infraction pénale. Les frais encourus pour récupérer les produits du crime ne sont pas déductibles. La valeur des biens peut être confisquée en vertu de l'article 77/C(1) du Code pénal lorsque : a) il n'est plus possible d'identifier les biens ; b) les biens soumis à confiscation ne peuvent être distingués d'autres biens ou leur identification pose de très grandes difficultés ; c) les biens ont déjà été acquis de bonne foi par un tiers. Le tribunal détermine la valeur des biens sur la base de l'évaluation effectuée par des institutions financières et/ou des experts individuels (article 99 du Code de procédure pénale).

² Le Code pénal hongrois établit une distinction conceptuelle entre deux types de confiscation : la confiscation des biens de l'auteur du délit et la confiscation des instruments ou produits de l'acte criminel. La première a pour but de priver une personne de la propriété ou de la détention d'un bien à valeur financière provenant du délit ou obtenu au cours du délit ou en relation avec celui-ci (articles 77/B et 77/C). La confiscation des instruments ou produits du délit vise à priver une personne de la propriété ou de la détention d'un objet pouvant constituer un risque pour la sûreté publique (articles 77 et 77/A). Il n'est pas possible d'appliquer les deux mesures simultanément concernant le même objet ; en outre, l'article 77(6) dispose qu'« *un objet ne peut être confisqué s'il est couvert par la procédure de confiscation des biens* ». Comme les produits et instruments de la corruption ne constituent pas un risque pour la sûreté publique au sens de l'article 77 et 77/A mais plutôt un gain ou un avantage financier, la présente section II du Rapport d'évaluation porte exclusivement sur les dispositions du Code pénal hongrois relatives à la confiscation des biens.

8. Les biens (ou la valeur des biens sur lesquels porte la confiscation) peuvent être saisis d'un tiers s'ils résultent d'une infraction pénale ou bien si le tiers en question a obtenu ces biens au cours du délit ou en relation avec ce délit (article 77/B(2) du Code pénal). Selon l'article 77/B(5)(b) du Code pénal, pour que les biens ne puissent être confisqués d'un tiers les ayant acquis de bonne foi, il faut que celui-ci les ait obtenus « *en échange d'une contrepartie* » (le tiers de bonne foi doit établir qu'il a payé à leur juste prix les biens en question). La confiscation peut aussi s'appliquer aux personnes morales (article 77/B(2) du Code pénal). Si la mesure ne peut plus être appliquée en raison du décès de l'auteur du délit ou de la dissolution de la personne morale ayant commis le délit, une décision de confiscation peut être prise à l'encontre de l'héritier légal des biens acquis de manière illicite (article 77/B(3) du Code pénal).
9. La charge de la preuve aux fins de la confiscation des biens repose en règle générale sur le procureur. Toutefois, lorsque l'auteur du délit fait partie d'une organisation criminelle, la charge de la preuve repose sur l'accusé qui doit prouver que les biens concernés ont été obtenus légalement lorsqu'il participait aux activités de l'organisation criminelle (article 77/B (4) et (5c) du Code pénal).
10. Les biens confisqués reviennent en règle générale à l'Etat. Il est possible de satisfaire certaines requêtes relatives aux dommages subis par un individu ; le Code pénal (article 77/C(3)) et le Code civil (article 120) contiennent l'un et l'autre des dispositions à cette fin.

Mesures provisoires : saisie et mise sous séquestre

11. Le Code de procédure pénale prévoit deux types de mesures provisoires, à savoir la saisie (article 151) et la mise sous séquestre (article 159), qui peuvent être appliquées aux produits de la corruption.
12. La saisie consiste à dessaisir un propriétaire de ses biens (ex.,objets meubles, documents, systèmes et données informatiques) afin d'obtenir des éléments de preuve sur l'infraction pénale qui a été commise ou de garantir la confiscation ultérieure des biens. En principe, la saisie doit être ordonnée par l'autorité chargée de l'enquête, le procureur ou le tribunal ; toutefois, des exceptions sont prévues dans les cas suivants : 1) la saisie de documents conservés dans le bureau d'un notaire, d'un cabinet d'avocat ou d'une institution de santé doit être ordonnée par un tribunal ; 2) la saisie de courrier ou de tout autre type de communication non encore reçue par l'auteur du délit doit être ordonnée par le procureur, avant la mise en accusation, et confirmée ensuite par le tribunal. Néanmoins, même lorsque l'autorité chargée de l'enquête et le procureur ne disposent pas du pouvoir de saisie, si des mesures urgentes sont nécessaires, la « garde » des biens peut être effectivement décidée et ensuite confirmée par une ordonnance judiciaire de saisie (article 151(6) du Code de procédure pénale).
13. La mise sous séquestre signifie la suspension du droit de disposer des biens et des droits de propriété correspondants, afin de garantir la confiscation ultérieure ou la justiciabilité d'une contestation civile lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser que l'aboutissement d'une plainte est en danger ; elle ne peut être ordonnée que par un tribunal. Les mesures de mise sous séquestre portent le plus souvent sur des biens immeubles (titres de propriété, comptes bancaires).
14. D'autre part, l'article 160 du Code de procédure pénale prévoit des « mesures de précaution » visant à s'assurer le contrôle de biens susceptibles d'être mis sous séquestre et dont on craint qu'ils ne fassent l'objet d'un transfert ou d'une dissimulation, ou que le titre de propriété correspondant ne soit modifié. Ces mesures peuvent être ordonnées par la police et par le

procureur et peuvent s'appliquer à des biens meubles ou immeubles, titres de propriété, fonds gérés par une institution financière, ainsi que participations ou parts de propriété dans une entreprise. Les mesures de précaution visent principalement les personnes dont le droit à disposer des biens sera suspendu ultérieurement par la mise sous séquestre mais elles peuvent aussi s'appliquer à d'autres personnes lorsqu'il existe de bonnes raisons de penser qu'autrement, une décision ultérieure de mise sous séquestre risquerait d'être sans effet. Lorsque sont prises des mesures de précaution, une ordonnance de mise sous séquestre doit ensuite être adoptée sans délai par le tribunal.

15. Des règles détaillées de gestion des biens saisis/placés sous séquestre sont énoncées dans plusieurs textes de loi : le Code de procédure pénale (articles 154-157), la Loi LIII de 1994 sur l'exécution des décisions judiciaires et le Décret conjoint n° 11/2003 sur les règles relatives au traitement, à l'enregistrement, à la mise en vente préliminaire et à la destruction des biens saisis. Tout objet saisi/mis sous séquestre doit être soigneusement déposé et conservé afin d'éviter tout risque d'endommagement. Les biens saisis/mis sous séquestre doivent être inventoriés dans un rapport détaillé et la décision de saisie de biens immeubles doit être inscrite au cadastre ; si nécessaire, un administrateur de saisie est désigné.
16. La mesure de saisie est normalement envisagée dans le cadre d'une enquête pénale concernant un délit particulier. Cependant, les autorités peuvent engager une enquête spécifique visant à identifier, retrouver et geler les produits du crime ; en vertu de l'article 178/A du Code de procédure pénale, elles peuvent aussi, sous réserve de l'approbation du ministère public, exiger de différents organes tels que services des impôts, agences de télécommunication ou banques, par exemple, la communication de données au sujet d'une personne suspectée. Le secret professionnel ne peut être invoqué pour refuser la communication des informations requises dans le cadre d'une procédure pénale. En outre, si l'organisation contactée ne répond pas à la demande d'information dans le délai prescrit, des sanctions disciplinaires et/ou d'autres mesures coercitives peuvent être prises.

Statistiques

17. Des statistiques ont été communiquées à l'EEG sur les délits qui se rapportent à la corruption (criminalité des affaires, abus de pouvoir, pots-de-vin et trafic d'influence) : pendant les quatre dernières années (2000-2004), en moyenne 90% des enquêtes pénales ont abouti à une condamnation ; la confiscation des biens a rarement été ordonnée avant 2004. En 2004, il y eut 334 accusations pour des délits de corruption, la confiscation des biens a été ordonnée dans 29 affaires de criminalité économique, 3 affaires d'abus de pouvoir, 23 affaires de pots-de-vin et 2 affaires de trafic d'influence. Au moment de la visite de l'EEG, les autorités hongroises ne disposaient pas de statistiques sur la fréquence d'utilisation des mesures provisoires.

Blanchiment des capitaux

18. Le blanchiment des capitaux est incriminé comme une infraction spécifique aux articles 303 et 303/A du Code pénal ; il peut être puni d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum. L'approche adoptée est une approche dite « toute infraction » (« tout délit passible d'une peine ») ; par conséquent, tout délit de corruption peut constituer l'infraction principale en cas de blanchiment des capitaux, que ce délit ait été commis en Hongrie ou à l'étranger.

19. La Loi XV de 2003 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux s'appuie sur les dispositions énoncées dans la deuxième directive de l'UE sur le blanchiment des capitaux.³ Elle fait obligation aux « fournisseurs de services » (banques, services financiers, compagnies d'assurance, agents immobiliers, casinos/établissements de jeu, autres secteurs commerciaux, conseillers juridiques et notaires) de notifier toute transaction pouvant raisonnablement être suspectée de blanchiment des capitaux. Le refus délibéré de notifier une transaction de ce type peut être puni d'une peine d'emprisonnement de trois ans maximum ; la négligence est punie d'une amende, d'une peine de travail d'intérêt général ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum (article 303/B du Code pénal).
20. Le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux (SLBC) de la Direction de la Police nationale sert d'Unité de renseignement financier. Il est chargé de prévenir et de détecter les activités criminelles à partir des déclarations de transactions suspectes et conduit sa propre enquête ou notifie l'autorité pertinente. Le SLBC peut aussi user de pouvoirs d'enquête spéciaux (p.ex., interception des communications) sur autorisation du tribunal ou du procureur, selon les modalités prévues par la loi.
21. Pendant les trois dernières années, il n'a été engagé aucune poursuite pour blanchiment des capitaux en relation avec le délit principal de corruption.

Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

22. Le cadre juridique pour l'entraide judiciaire est constitué, au niveau international, par la Convention européenne de 1959 sur l'entraide judiciaire en matière pénale (STE 30) et son Protocole additionnel (STE 99) et, au niveau national, par la Loi XXXVIII de 1996 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Il existe aussi des accords bilatéraux entre la Hongrie et d'autres Etats (par exemple, l'Australie, le Canada et les Etats-Unis d'Amérique). En outre, le chapitre III de la Loi CXXX donne effet à la Convention de l'UE sur l'entraide judiciaire en matière pénale et, quant cette Convention entrera en vigueur, permettra l'établissement de canaux directs de coopération entre les autorités judiciaires (juridictions pénales, parquets, Ministère de la Justice et Bureau du Procureur Général)⁴. L'entraide judiciaire peut être accordée lorsque l'infraction pénale en cause est réprimée à la fois par la loi hongroise et par la législation de l'Etat étranger ; cependant, en vertu de l'article 62 de la Loi XXXVIII sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale, lorsque l'exigence de double incrimination n'est pas remplie, l'entraide judiciaire peut être accordée si l'Etat requérant garantit la réciprocité à cet égard.
23. Lorsqu'un Etat étranger requiert l'exécution d'une décision de confiscation ou de mesures provisoires, le Procureur Général transmet cette requête au bureau du procureur chargé de l'affaire afin qu'il gère l'entraide judiciaire si la requête a été reçue au stade de l'enquête. Par contre, si l'autorité judiciaire étrangère requiert de façon spécifique que l'exécution de la procédure soit confiée à un tribunal, ou bien si la requête est reçue après le stade de la mise en accusation, le Ministère de la Justice transmet cette requête au tribunal local compétent. Les règles de procédure s'appliquant en pareil cas sont celles que prévoit la législation nationale ; cependant, le tribunal national compétent qui exécute la requête étrangère peut décider d'appliquer les règles de procédure de l'Etat étranger, à condition que ces règles soient compatibles avec les principes fondamentaux du système légal hongrois. L'application simultanée des règles de procédure de l'Etat requérant et de l'Etat requis est expressément

³ Directive 2001/97/CE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux. L'EEG a été informée, après la visite, que la transposition de la Directive 2006/60/CE était en cours.

⁴ L'EEG a été informée, après la visite, que la Convention de l'UE du 29 mai 2000 sur l'entraide judiciaire en matière pénale est entrée en vigueur en Hongrie le 23 novembre 2005.

autorisée afin d'assurer la meilleure protection des droits des témoins ou des défendeurs lors de la procédure (article 64 de la Loi XXXVIII sur l'entraide judiciaire internationale dans les affaires pénales).

24. Lorsque la Hongrie est l'Etat requérant, la requête d'entraide judiciaire est soumise aux autorités étrangères soit par un procureur, soit par un tribunal hongrois, selon que le besoin d'entraide judiciaire soit apparu avant ou après la mise en accusation.

b. Analyse

25. La législation en matière de confiscation et de saisie a été fortement modifiée sous l'effet des amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale introduits respectivement en 2001 et 2002. Les nouvelles dispositions sur la confiscation sont des dispositions détaillées qui semblent conformes à la Convention pénale sur la corruption (STE 173). La confiscation des produits du crime est obligatoire ; la confiscation *in rem* et la confiscation de la valeur des biens sont possibles. La mesure de confiscation peut aussi viser un tiers (y compris une personne morale ou un héritier légal) ayant reçu les biens gratuitement ou pour un montant ne correspondant pas à leur valeur réelle, lorsque le tiers en question savait ou aurait pu savoir que ces biens résultaient, directement ou indirectement, d'une infraction pénale. La charge de la preuve aux fins de la confiscation des biens repose en principe sur le procureur ; cependant, la charge de la preuve peut être renversée lorsque l'auteur du délit appartient à une organisation criminelle. En pareil cas, c'est à l'auteur du délit qu'il revient de prouver que les biens ont été acquis légalement, malgré sa participation aux activités de l'organisation criminelle.
26. D'autre part, les articles 151 et 159 de la Loi XIX de 1998 sur le Code de procédure pénale prévoient deux types de mesures provisoires, à savoir la « saisie » et la « mise sous séquestre », pouvant être utilisées en relation avec les produits de la corruption. La saisie consiste à dessaisir un propriétaire de certains biens ou de son droit à en disposer, afin d'obtenir des éléments de preuve ou de garantir la confiscation ultérieure des biens en question. Elle est ordonnée par l'autorité chargée de l'enquête, le procureur ou le tribunal. La mise sous séquestre signifie la suspension du droit à disposer de certains biens et droits de propriété, afin de garantir la confiscation ultérieure de ces biens. La mise sous séquestre est ordonnée par un tribunal. Cependant, le Code de procédure pénale prévoit aussi des « mesures de précaution » permettant à la police ou aux autorités de poursuite de s'assurer le contrôle de biens (biens meubles ou immeubles, valeurs, mandat dans une entreprise) dont on craint qu'ils ne fassent l'objet d'un transfert ou d'une dissimulation, ou dont les titres de propriété correspondants risqueraient d'être modifiés avant qu'un tribunal ne décide la mise sous séquestre.
27. L'EEG a examiné le cadre institutionnel et les outils dont disposent les services répressifs pour mener à bien une enquête financière en cas de délit de corruption. Les procureurs ont compétence pour enquêter, ainsi que pour engager des poursuites pénales. A cette fin, un « bureau d'enquête du procureur du comté » a été mis en place dans chaque parquet au niveau du comté. Le Bureau central d'enquête du ministère public (CIOPPS) a compétence nationale pour enquêter et engager des poursuites dans les affaires de corruption commises par des agents publics. En mai 2005, le personnel du CIOPPS comprenait 11 procureurs (chef du CIOPPS, chef adjoint, 2 chefs de division et 7 procureurs). Des lignes directrices internes ont été diffusées en 2003 qui énumèrent les bonnes pratiques en matière de détection des délits de corruption et d'application des techniques d'enquête spéciales. En 2005, deux sessions de formation ont été organisées dans le cadre de projets d'aide bilatéraux ; elles portaient notamment sur la corruption des hauts fonctionnaires – études de cas et bonnes pratiques – et sur la corruption et le blanchiment des capitaux.

28. La police, qui est placée sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur, est le principal organe chargé des enquêtes pénales en Hongrie. Une Unité de lutte contre la corruption a été créée en 2002 au sein de la Direction de la Police nationale. En 2004, cette unité a été placée sous l'égide du Bureau national d'enquête ; elle conduit des enquêtes liées à la corruption conformément au Règlement n° 15 de 1994 du Ministère de l'intérieur. Au moment de la visite de l'EEG, le personnel de l'Unité de lutte contre la corruption comprenait 18 personnes dont 9 chargées d'enquêter sur les affaires de corruption les plus graves et les plus complexes et de développer des lignes directrices et des activités de formation sur les questions de corruption à l'intention des policiers locaux et régionaux.
29. Tout en reconnaissant que certaines activités de formation aux questions de corruption ont déjà été organisées à l'intention des policiers et des procureurs, l'EEG reste d'avis qu'une formation spécialisée à l'enquête sur les délits de corruption demeure nécessaire, notamment afin que puissent être appliquées plus fréquemment à l'avenir les mesures provisoires et la procédure de confiscation. Par conséquent, **l'EEG recommande d'organiser des formations spécialisées pour les procureurs et les policiers afin de mettre pleinement à profit l'ensemble des outils existants pour identifier, saisir et confisquer les produits de la corruption.** L'EEG espère en outre que des formations de ce type seront organisées aussi à l'intention des procureurs et des policiers chargés d'enquêter sur les délits de corruption au niveau régional et local.
30. La question de la coopération et de la coordination entre les divers services de répressifs qui enquêtent sur les affaires de corruption a également retenu l'attention de l'EEG pendant sa visite sur place. La Police nationale hongroise dispose de ses propres bases de données qui sont accessibles aux services de police de niveau local et régional. D'autre part, comme le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux fait partie de la police, il lui est possible d'accéder aux autres bases de données de la police comme les bases de renseignement criminel ou les fichiers judiciaires. Les procureurs sont aussi autorisés, en vertu de l'article 178 du Code de procédure pénale, à se servir des bases de données de la police. Certaines dispositions légales visent théoriquement à assurer la coopération inter-institutionnelle au stade de l'enquête pénale, les délais prévus pour la satisfaction des requêtes allant de huit jours au minimum à trente jours maximum (article 71 du Code de procédure pénale). Cependant, l'EEG n'a pu établir s'il existe une information centralisée, actualisée et coordonnée dans les différentes bases de données du ministère public et d'autres organes publics et si cette information est facilement accessible aux tribunaux et aux procureurs dans leur travail quotidien, compte tenu de leurs compétences respectives. L'EEG, par exemple, a été informée qu'une demande écrite d'information sur les comptes courants ou le dossier fiscal d'une personne physique ou morale peut prendre plusieurs mois. Bien que les représentants de l'Unité de lutte anti-corruption de la Police, ainsi que certains représentants d'autres services répressifs, aient affirmé qu'il existe des canaux appropriés de coopération et de coordination inter-institutionnelle, *l'EEG observe que le partage d'information entre les institutions pertinentes lors des enquêtes relatives à la corruption devrait être renforcé. Des agents de liaison ou des points de contact pourraient en particulier être mis en place afin d'assurer la transmission en temps voulu des informations « sensibles » et d'empêcher ainsi la dissipation des produits de la corruption aux premiers stades de l'enquête.*
31. L'EEG a pris note de l'approche « toute infraction » adoptée eu égard à l'infraction principale du blanchiment des capitaux, ainsi que du large éventail d'entités qui sont tenues de notifier les transactions anormales ou suspectes. Le personnel du Service de lutte contre le blanchiment des capitaux (SLBC) comptait, au moment de la visite de l'EEG, 42 personnes en tout (20 policiers, 2 contrôleurs internes et 20 autres fonctionnaires et employés publics). L'EEG a été

informée qu'en 2004, le SLBC a reçu 14.120 déclarations de transactions suspectes, lancé de son propre chef 17 enquêtes de blanchiment d'argent et transmis à d'autres services de police 727 affaires suspectes, sur lesquelles 13 seulement ont donné lieu à une nouvelle enquête pénale. Le SLBC, qui a souligné la faible qualité de certaines des informations reçues, est conscient du risque de zèle excessif dans la notification des transactions suspectes en raison de la sévérité des sanctions prévues par la loi en cas de non-notification (notamment une peine d'emprisonnement de deux ans maximum en cas de négligence). L'EEG a constaté à cet égard le nombre élevé de déclarations reçues des institutions financières et les chiffres augmenteront probablement à l'avenir au fur et à mesure que de nouvelles catégories de professionnels s'impliqueront plus activement dans la notification des transactions suspectes (avocats, auditeurs, conseillers fiscaux, par exemple). Par ailleurs, aucun mécanisme n'a été mis en place pour fournir une information en retour sur les suites données à ces notifications. L'EEG juge essentiel que, dans la mesure du possible, le SLBC informe les entités des suites qui ont été données à leurs notifications. C'est pourquoi **l'EEG recommande que le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux améliore la connaissance des institutions/personnes ayant l'obligation de signaler les transactions suspectes, afin d'accroître la qualité de leurs déclarations, y compris en fournissant une information à ces dernières en retour dans la mesure du possible.**

32. Les règles en matière d'entraide judiciaire sont énoncées dans la Loi XXXVIII de 1996 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Les requêtes d'entraide judiciaire sont formulées par deux autorités centrales, le Bureau du Procureur Général ou le Ministère de la Justice, selon que la requête est antérieure ou postérieure à la mise en accusation. En pratique, la plupart des requêtes d'entraide judiciaire (90% environ) sont reçues et envoyées par le Bureau du Procureur Général ; celui-ci, d'ailleurs, a fourni des statistiques sur le nombre total de requêtes d'entraide judiciaire : en 2004, les procureurs hongrois ont reçu 680 requêtes internationales et 788 requêtes ont été transmises à des procureurs d'autres pays. Ces statistiques ne précisent pas si aucune de ces requêtes portait spécifiquement sur une décision de confiscation ou de saisie en relation avec un délit de corruption. Le Ministère de la Justice n'a fourni aucune statistique sur les requêtes d'entraide judiciaire reçues ou envoyées par les tribunaux.
33. L'EEG est d'avis que le cadre juridique actuel concernant la confiscation et les mesures provisoires offre des outils adéquats pour identifier, retrouver et saisir les produits de la corruption (y compris dans les cas où est demandée l'entraide judiciaire). Cependant, il est difficile de déterminer l'efficacité du système en pratique, en raison de l'absence de données statistiques systématiques. Les données disponibles au sujet des mesures de confiscation semblent indiquer que les tribunaux recourent de plus en plus fréquemment à ce type de décision mais, en l'absence de chiffres précis (valeur des biens confisqués, fréquence du recours aux mesures provisoires, nombre de requêtes d'entraide judiciaire portant sur des mesures de confiscation ou des mesures provisoires dans des affaires de corruption), il est difficile de se prononcer sur l'efficacité pratique du système. A cet égard, *l'EEG observe qu'il serait nécessaire de recueillir systématiquement et d'analyser les données relatives aux décisions de confiscation, aux mesures provisoires et à la coopération internationale.*

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

34. Les principes fondamentaux de fonctionnement de l'administration publique en Hongrie sont énoncés dans la Constitution et dans d'autres textes législatifs. La Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires, amendée en 2001, définit en particulier les normes réglementaires qui s'appliquent au personnel de la fonction publique. En vertu de cette loi, seuls les fonctionnaires sont habilités à effectuer les tâches qui sont directement liées à l'exercice des fonctions exécutives et administratives, ainsi que les tâches de supervision et de contrôle. Le Décret gouvernemental n° 1085/2004 énumère l'ensemble des organisations, tant à l'échelon central que local, dotées de responsabilités de service public. Il convient de noter qu'au moment de la visite de l'EEG, on comptait 104.319 fonctionnaires et 567.475 employés du secteur public ; le statut de ces derniers est régi par la Loi XXXIII sur le statut des employés publics. 128.972 autres personnes exécutent des fonctions de service public (forces armées, employés des douanes, employés des services de l'emploi, par exemple) régies par divers statuts particuliers.

Politique de lutte contre la corruption

35. Le 14 mars 2001, le gouvernement de Hongrie a adopté la Résolution 1023/2001 sur la stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption, qui prévoit l'élaboration de stratégies et de plans d'action anti-corruption au sein des diverses institutions gouvernementales. Le Décret gouvernemental n°1011/2004 a permis la création d'une Commission consultative pour l'élimination de la corruption dans la vie publique (ci-après « la Commission »), conformément à la Résolution 1023/2001. Au moment de la visite de l'EEG, la Commission comprenait des représentants du Ministère de la Justice, du Ministère de l'Intérieur, du Secrétariat d'Etat aux Finances publiques, de l'Office de contrôle du gouvernement, de la Direction générale des douanes et de la brigade financière, de la Direction nationale de la Police hongroise, du Directeur des Services nationaux de sécurité, du Chef du Bureau de coordination de l'OLAF, de la Cour des comptes et du Bureau du Procureur Général. Des représentants de la société civile (chercheurs universitaires, membres de l'Académie des Sciences, chapitre local de Transparency International⁵ et des instituts indépendants de sondage d'opinion) sont en outre invités à participer aux réunions de la Commission.

36. La Commission a pour objectifs généraux la réalisation d'études sur la corruption, la fourniture d'avis sur les mesures de lutte contre la corruption (y compris le développement de plans d'action anti-corruption et l'évaluation de leur efficacité) et la liaison avec le GRECO, l'OCDE et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Conformément au mandat qui lui a été confié, la Commission a conçu un projet de Plan d'action national de lutte contre la corruption qui était en discussion au sein de l'administration publique au moment de la visite de l'EEG.

⁵ Il n'existe plus de chapitre national de Transparency International en Hongrie en raison du manque de soutien de la société civile. Auparavant, afin de marquer son indépendance, le chapitre national ne participait pas aux activités de la Commission. L'EEG a été informée, après la visite, que depuis le 20 décembre 2005, les représentants du Ministère des finances et du Cabinet du Premier Ministre font également partie de ladite Commission.

Transparence

37. L'article 61 de la Constitution et les articles 19 à 21 de la loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et la divulgation des informations d'intérêt public définit le cadre légal concernant le droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Les autorités centrales et locales, ainsi que les administrations et organismes qui remplissent des fonctions publiques, sont tenus de fournir rapidement des informations exactes aux membres du public qui en font la demande. En outre, les autorités publiques doivent publier régulièrement des informations sur leurs activités. Le droit d'accès porte en principe sur tous les documents détenus par une autorité publique ; cependant, ce droit peut être soumis à certaines restrictions sur la base de motifs spécifiques qui sont énumérés à l'article 19, alinéas 3 à 7, de la loi LXIII.⁶ Des voies de recours sont prévues en cas de refus d'accès à l'information.
38. D'autre part, la Loi XXIV de 2003 portant amendement de plusieurs textes de loi relatifs à l'utilisation des fonds publics, à la publicité des décisions et aux mesures visant à renforcer la transparence (dite « loi de poche de verre ») a introduit des critères plus stricts et plus détaillés quant à l'utilisation et à la gestion des fonds et biens publics, en exigeant la transparence et la publicité du fonctionnement des organismes de l'Etat, des fondations publiques, des associations commerciales dans lesquelles l'Etat détient une participation majoritaire, et aussi des modalités d'attribution des subventions publiques.⁷
39. S'agissant de la consultation du public, le gouvernement est tenu de coopérer étroitement avec les autres parties prenantes tout en continuant à développer ses fonctions publiques (article 36 de la Constitution). D'autre part, l'article 20 de la Loi XI de 1987 (dite « loi sur l'élaboration de la législation ») dispose que les organes de répression, les organisations non-gouvernementales et d'autres institutions pertinentes (groupes d'intérêt) doivent participer à l'élaboration de la législation et être consultés lorsque leurs intérêts sont en jeu.⁸

Contrôle de l'administration publique

40. En vertu de l'article 57(5) de la Constitution hongroise, la législation doit assurer une voie de recours en cas d'atteinte aux droits individuels ou intérêts légitimes résultant d'un acte ou de la négligence d'un agent public. Il existe deux formes essentielles de contrôle de l'administration publique : le contrôle interne (hiérarchique) et le contrôle externe, judiciaire ou autre, par exemple le contrôle exercé par le médiateur ou la Cour des comptes. Toute personne qui considère que ses droits ont été lésés par une décision de l'administration peut, en particulier, déposer une plainte auprès de l'autorité concernée. Celle-ci a la possibilité de modifier sa décision, auquel cas la plainte ne donne lieu à aucune autre action, mais elle peut aussi maintenir sa décision initiale et, dans ce cas, est tenue de référer l'affaire à une instance supérieure. La décision de cette instance peut ensuite faire l'objet d'un recours juridictionnel,

⁶ La loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et la divulgation des informations d'intérêt public a été amendée par la loi XIX de 2005 qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005. L'EEG est informée, après la visite, que la loi XIX introduit plusieurs modifications concernant les restrictions au droit d'accès à l'information.

⁷ L'EEG a été informée, après la visite, que la loi XC sur la liberté d'accès à l'information électronique (EFI) établit des dispositions additionnelles sur la transparence de l'administration publique. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Les autorités hongroises ont indiqué que la loi mentionnée ci-dessus augmente le nombre d'entités publiques soumises à la publicité de leur fonctionnement (y compris les autorités régionales et locales), ainsi que les catégories d'information devant être publiées (par exemple le budget annuel, le rapport sur le budget annuel, etc.).

⁸ La loi XC sur la liberté d'accès à l'information électronique (EFI) introduit l'obligation de publier électroniquement tout projet législatif.

conformément aux dispositions de l'article 72 de la Loi IV de 1957 relatives aux règles générales des procédures administratives.⁹

41. Il existe trois médiateurs parlementaires s'occupant respectivement des droits civils, des droits des minorités nationales et ethniques, et de la protection des données à caractère personnel et de la divulgation des informations d'intérêt public. Ces médiateurs exercent une fonction de contrôle sur les autorités publiques ; la législation leur reconnaît le droit de pénétrer dans les locaux administratifs et d'obtenir l'accès aux documents pertinents. Ils adressent des recommandations aux organes publics et ces derniers doivent les informer des mesures prises dans un délai de 30 jours à partir de la réception de la recommandation.
42. La Chambre des comptes est l'instance de contrôle financier suprême. Elle est chargée de passer en revue chaque année la gestion du budget central, des collectivités locales, de la sécurité sociale et les affectations de fonds publics. Elle supervise d'autre part la gestion et le financement des partis politiques, des chambres de commerce et des organisations civiles subventionnées par l'Etat. Elle évalue l'utilisation des ressources publiques en effectuant à la fois des audits financiers (contrôle de l'état des dépenses et des comptes publics) et des audits de performances (contrôle de l'efficacité et de la rentabilité des activités publiques). Bien que son mandat ne mentionne pas explicitement la lutte contre la corruption, la Chambre des comptes joue en pratique un rôle important en conduisant des études détaillées pour déterminer et analyser les causes de la corruption et identifier les situations à risques ainsi que les tendances en ce domaine. En outre, en cas de soupçons fondés d'une infraction pénale au cours d'une enquête particulière, la Chambre des comptes est spécifiquement tenue d'en informer l'autorité d'enquête en vertu de l'article 25 (2), loi XXXVIII de 1989 de la Chambre des Comptes, et est également soumise à l'obligation générale de tout agent public de signaler à l'autorité pertinente les cas de soupçon d'infraction selon l'article 171 (2) du Code de procédure pénale.

Recrutement, carrières et mesures préventives

43. Les critères de recrutement du personnel de la fonction publique sont énoncés dans la Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires qui prévoit que seuls les nationaux hongrois dotés de la capacité juridique, ayant un casier judiciaire vierge et un niveau d'éducation au moins égal au secondaire peuvent occuper un poste public. Les annonces et concours de recrutement ne sont obligatoires que pour les agents de rang supérieur (chefs des services ministériels) mais, en pratique, ces méthodes de recrutement s'appliquent aussi aux autres postes publics. Le système de recrutement est un système décentralisé.
44. L'article 7(1) de la Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires établit des critères de sécurité supplémentaires pour les « postes importants et confidentiels ». S'agissant des postes particulièrement vulnérables à la corruption, cette même loi exige une déclaration de biens régulière. A cet égard, la « loi de poche de verre » étend l'obligation d'une déclaration de biens biannuelle aux catégories de personnes suivantes : les cadres supérieurs des organisations économiques, les membres des conseils d'administration qui gèrent des biens de l'Etat d'une valeur importante ou détiennent des parts majoritaires dans une organisation, les responsables de l'attribution ou du contrôle de l'attribution des subventions de l'Etat ou des collectivités locales, ainsi que les personnes chargées de contrôler après-coup la bonne utilisation de ces subventions. Selon l'article 22/A de la Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires, l'employeur doit périodiquement comparer la déclaration de biens avec la précédente déclaration

⁹ L'EEG a été informée, après la visite, que la loi CXL de 2004 relative aux règles générales de procédure administrative est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2005. Les possibilités d'examen judiciaire sont désormais énumérées à l'article 109 de ladite loi.

en présence du fonctionnaire concerné. Si l'augmentation de patrimoine du fonctionnaire ne peut pas être justifiée, prenant en considération les revenus légaux de celui-ci, ou si la déclaration d'un tiers indique que certains biens n'ont pas été déclarés, le chef de l'institution administrative concernée doit engager une procédure de contrôle auprès du Bureau de Contrôle de la fonction publique. Il existe aussi des organes spéciaux chargés du contrôle des déclarations des biens (par exemple, le Comité spécial d'enquête de l'augmentation inhabituelle des biens des Parlementaires). Le système actuel de vérification ne permet pas des contrôles aléatoires quant à la véracité des déclarations de patrimoine soumises par les agents publics.

Formation

45. Les fonctionnaires reçoivent une formation initiale et une formation continue (article 33, Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires). Cependant, il n'existe pas de formation générale ou systématique sur l'intégrité des fonctionnaires et les risques de corruption.¹⁰

Conflits d'intérêt

46. La Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires comprend des dispositions spécifiques visant à empêcher que des intérêts financiers ou autres ou des entreprises n'influent indûment sur l'exécution des fonctions publiques (articles 21, 22 et 37). En particulier, les agents publics ne peuvent exercer d'autres activités salariées sans l'accord de leur supérieur hiérarchique. Les agents publics exerçant des fonctions d'encadrement ont une interdiction absolue d'exercer une autre activité salariée, hormis les activités de nature d'enseignement. Les autres mesures visant à prévenir les conflits d'intérêt, il est prévu certaines restrictions à la participation aux activités pouvant impliquer des tâches de direction ou de supervision dans le secteur privé ; la loi fait aussi obligation aux agents de notifier par écrit toute situation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêt. Si le problème n'est pas résolu dans les 30 jours qui suivent sa divulgation, l'agent public peut être révoqué conformément à la loi.
47. La législation ne prévoit pas de disposition spécifique sur la rotation périodique du personnel, sauf dans l'administration des douanes où la rotation est une procédure normale. Les autorités hongroises envisagent néanmoins de mettre en place la rotation pour certains postes vulnérables dans certaines branches du secteur public (cf. paragraphe 55 pour un cas concret).
48. Il n'existe pas non plus de mesure particulière pour empêcher le transfert des agents publics dans le secteur privé où ils peuvent tirer indûment avantage de leur réseau de contacts et de leur connaissance des mécanismes administratifs et des processus de décision. Toutefois, selon les autorités hongroises, les dispositions en vigueur sur la corruption, l'abus de pouvoir et le trafic d'influence contribuent à prévenir le transfert des fonctionnaires vers le secteur privé.

Codes de conduite/d'éthique

49. Au moment de la visite de l'EEG, un Code général de conduite des fonctionnaires était en préparation. La Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires contient certaines dispositions sur la conduite des fonctionnaires (p.ex., impartialité politique et économique, obéissance aux ordres et loyauté à l'égard de la fonction publique).

¹⁰ L'EEG a été informée, après la visite, qu'un programme complet de formation sur l'éthique était en cours de préparation. Il comprendra de nouveaux éléments sur la formation générale aux principes éthiques, ainsi que sur la formation continue aux postes de direction et aux fonctions particulièrement vulnérables à la corruption; de telles formations devront fournir des renseignements systématiques et détaillés sur les moyens d'empêcher les pratiques de corruption dans les services concernés et sur l'action à adopter en cas de détection de telles pratiques.

Cadeaux

50. Il n'existe pas de règles spécifiques définissant l'attitude que doivent adopter les fonctionnaires à l'égard des cadeaux dans le cadre de leurs fonctions. Selon les informations communiquées par les autorités hongroises, le projet de Code de conduite des fonctionnaires inclura des dispositions détaillées au sujet des cadeaux et autres avantages offerts aux personnes qui exercent des fonctions publiques.

Obligation de signaler les cas de corruption

51. L'article 171(2) du Code de procédure pénale requiert explicitement des agents publics qu'ils signalent leurs soupçons d'infractions survenues à l'autorité pertinente dans l'administration publique. D'autre part, en vertu de l'article 255/B du Code pénal, tout agent public ayant des soupçons fondés à propos de paiements illicites est tenu d'en informer immédiatement les autorités répressives ; la négligence à ce propos est considérée comme une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum, d'une peine de travaux d'intérêt public ou d'une amende. La protection des donneurs d'alerte est prévue à l'article 257 du Code pénal qui dispose que « *toute personne prenant des mesures à l'encontre d'une autre personne ayant révélé des informations d'intérêt public est coupable d'un délit et peut être punie d'une peine d'emprisonnement de deux ans maximum, d'une peine de travaux d'intérêt public ou d'une amende* ». Enfin, selon l'information reçue des autorités hongroises, le projet de Code de conduite des fonctionnaires inclura de nouvelles obligations en matière de signalement de la corruption.

Procédures disciplinaires

52. Les articles 50 à 56 de la Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires définissent de manière détaillée les règles à suivre pour engager une procédure disciplinaire. L'enquête doit être ouverte par un supérieur hiérarchique, qui peut aussi adopter des mesures disciplinaires sans engager une procédure disciplinaire lorsque les faits sont clairement établis et que le fonctionnaire mis en cause reconnaît l'infraction qui lui est reprochée. La procédure disciplinaire est normalement conduite par un commissaire d'enquête (fonctionnaire d'un rang supérieur) de l'administration concernée, la décision étant prise ensuite par un conseil de discipline composé de trois membres. Il est possible de faire appel de la décision du conseil disciplinaire devant un tribunal. Une procédure pénale peut être engagée parallèlement à la procédure disciplinaire.

b. Analyse

53. L'information recueillie par l'EEG montre que, pendant les dernières années, la Hongrie a pris des mesures non négligeables pour prévenir et combattre la corruption au sein de l'administration publique ; ces efforts doivent être poursuivis en veillant à assurer la bonne information du public à ce propos. La Commission consultative pour l'élimination de la corruption dans la vie publique (ci-après « la Commission »), qui a été réorganisée en 2005, est actuellement placée sous l'autorité du Ministère de la Justice. Depuis cette réorganisation, le travail courant de la Commission est pris en charge par un noyau réduit de personnes qui jouent un rôle essentiel dans la formulation de la stratégie nationale anti-corruption. Ce noyau se compose de 26 hauts fonctionnaires issus de différents organes de l'Etat qui se réunissent une fois par semaine. Une commission élargie comprenant 28 membres supplémentaires représentant le secteur non-gouvernemental et scientifique se réunit en fonction des besoins pour discuter des mesures de lutte contre la corruption et contrôler leur mise en œuvre. La Commission dispose d'un budget annuel de 35 millions de forints (environ 140.000 euros), dont

le « noyau » sert à financer des études et des enquêtes, ainsi que la tenue de conférences et de séminaires et la participation à ces manifestations.

54. L'élaboration d'un Plan d'action détaillé contre la corruption a été retardée du fait de la réorganisation de la Commission. En avril 2005, la Commission a décidé d'axer dans un premier temps ses efforts sur les deux problèmes suivants : le financement des partis politiques et le lobbying. Des projets de législation sur ces questions, qui étaient en cours de préparation au moment de la visite de l'EEG, ont été déposés devant le Parlement après examen par le gouvernement en juin 2005¹¹; la Commission a rendu un avis sur ces textes sous forme de recommandations. Les autres questions à l'ordre du jour de la Commission en 2005 portaient sur les conflits d'intérêt et les codes d'éthique de la fonction publique. Enfin, la Commission envisage aussi d'adopter des recommandations au sujet des marchés publics. Un rapport sur les résultats du travail de la Commission sera rendu public en mai 2006.
55. L'EEG a eu l'impression qu'il y avait quelque incertitude quant aux attributions de la Commission et aux mécanismes de coordination avec les autres organes chargés de tâches comparables dans la lutte contre la corruption. Le travail sur le Plan d'action contre la corruption, par exemple, pourrait tirer profit de l'expérience des ministères qui ont déjà mis au point un programme anti-corruption. A cet égard, l'EEG prend acte des mesures très diverses introduites par le Ministère de la Défense, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la corruption lancée en 2002, dont l'efficacité a été évaluée par un organe de contrôle spécifique en 2005. La stratégie anti-corruption du Ministère de la Défense comprend un certain nombre de dispositions détaillées portant notamment sur les conflits d'intérêt, l'acceptation de cadeaux, l'analyse scientifique des questions de rotation de personnel et les règles des marchés publics. Le Ministère du Transport et de l'Economie a, lui aussi, pris des mesures concrètes pour combattre la corruption, en particulier au moyen de lignes directrices sur les marchés publics et d'activités ciblées de formation à l'intention des agents publics travaillant dans des domaines vulnérables. Dans la plupart des autres secteurs, ce type de réglementation est inexistant. L'EEG est d'avis que la Commission serait bien placée pour remplir les tâches de coordination et d'évaluation de la mise en œuvre des programmes anti-corruption dans chacun des ministères concernés. La Commission, en outre, pourrait informer d'autres secteurs de l'administration publique et le public plus largement des mesures de lutte contre la corruption qui ont été développées jusqu'ici. C'est pourquoi **l'EEG recommande que, dans l'élaboration de son Plan d'action contre la corruption, la Commission consultative pour l'élimination de la corruption dans la vie publique tienne compte des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans le cadre des programmes sectoriels de lutte contre la corruption. Elle recommande aussi que la Commission coordonne les activités de lutte contre la corruption développées par d'autres organes publics et assure une meilleure publicité aux mesures introduites dans l'administration publique pour combattre la corruption.**
56. Bien que se félicitant des mesures en faveur de la transparence introduites en 2003 par la « loi de poche de verre » (voir paragraphe 38), l'EEG a constaté que ses dispositions ne sont pas pleinement appliquées en pratique. Les obligations de transparence et de publicité dans les domaines où achoppent intérêts publics et intérêts privés (conflit d'interprétation entre l'obligation de divulguer l'information d'intérêt public et la protection des secrets commerciaux) sont celles qui suscitent la plus forte résistance. En 2003, le nombre de requêtes individuelles reçues par le

¹¹ L'EEG a été informée, après la visite, que la loi sur le lobbying a été adoptée le 13 février 2006. Ce dernier établit *inter alia* les règles de base du "lobbying" dans un registre national de groupes de pression et impose l'obligation aux membres du parlement d'informer le public lorsque leurs discours publics se réfèrent aux intérêts compris dans leur déclaration de biens. Par ailleurs, les autorités hongroises ont fourni l'information que le projet en cours de préparation concernant le financement des partis politiques était susceptible d'être retiré.

Médiateur au sujet de l'accès à l'information a augmenté de 140% par rapport à 2002 ; en 2004, le nombre d'affaires touchant à la liberté d'accès à l'information a encore augmenté de 20%, atteignant un total de 169 requêtes. Au moment de la visite de l'EEG, un certain nombre de propositions législatives étaient en cours d'examen afin de compléter le cadre général fourni par la Loi LXIII de 1992 basée sur l'article 61 de la Constitution, notamment des projets de loi sur la « liberté d'accès à l'information sur support électronique » et sur les procédures publiques de consultation.¹² L'EEG se félicite de cette nouvelle série de mesures législatives; cependant, elle considère qu'une formation adéquate des agents publics aux règles de transparence administrative en vigueur favoriserait l'application effective du cadre légal sur l'accès à l'information. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande aux autorités de fournir aux agents publics une formation adéquate sur la mise en œuvre de la législation sur la liberté de l'information et d'accroître la sensibilisation générale du public quant à ses droits d'accès à l'information.**

57. Il n'existe pas en Hongrie de Code général de conduite des agents publics, bien que certaines administrations aient commencé à développer leur propre code. Au niveau local également, certaines municipalités ont adopté des codes de conduite particuliers ; l'EEG a été favorablement impressionnée par la qualité du Code de conduite de Debrecen. Le projet de Code de conduite de l'Ordre des médecins de Hongrie devait être finalisé en 2005 ; ce code aura un caractère obligatoire et un système de sanctions sera mis en place pour assurer le respect de ses dispositions. Il existe en outre divers types d'emplois publics en Hongrie (fonctionnaires, employés publics, personnel soumis statutairement au Code du travail, membres de l'armée) et un statut particulier s'applique à chacune de ces catégories de personnel.
58. Etant donné la gamme étendue de règles éthiques/professionnelles en vigueur, le Ministère de l'Intérieur a été chargé d'élaborer des normes minimales uniformes en coordination étroite avec les conseils de conciliation de la fonction publique au niveau national et local. Un premier projet de Code de conduite des fonctionnaires (comprenant des dispositions spéciales sur les hauts fonctionnaires, ainsi que des règles au sujet de l'acceptation des cadeaux, la gestion des conflits d'intérêts et la formation) a été communiqué à l'EEG. Ce projet de code devrait servir de modèle aux diverses organisations/autorités de l'administration publique (y compris aux niveaux régional et local) qui pourront l'adapter en tenant compte de leurs besoins et de leurs exigences spécifiques. Le Ministère de l'Intérieur prévoit de publier le Code de conduite sur son site Internet lorsque celui-ci sera achevé. L'EEG est d'avis que le Code de conduite des fonctionnaires sera très utile pour donner aux divers échelons de l'administration publique des indications uniformes sur leurs responsabilités et leurs droits et pour informer le public en général des normes de conduite qui s'appliquent aux agents publics. Par conséquent, **l'EEG recommande d'introduire dès que possible le modèle de Code de conduite pour les fonctionnaires, afin d'assurer le développement systématique de normes de comportement éthique dans l'ensemble de l'administration publique, de le diffuser largement parmi les agents publics et le public en général et de mettre sur pied des activités de formation permanentes adaptées à l'intention des agents concernés.**
59. S'agissant de l'identification des conflits d'intérêts et du contrôle de l'impartialité, il existe, comme on l'a vu aux paragraphes 44 et 46, des dispositions portant sur les activités et emplois extérieurs des fonctionnaires et sur leurs intérêts financiers, ainsi que certaines restrictions relatives à l'emploi au sortir de la fonction publique. La Loi XXIII de 1992 sur le statut des fonctionnaires contient des dispositions spécifiques sur la déclaration des intérêts, revenus et avoirs des fonctionnaires. L'EEG rappelle que la vérification des déclarations de revenus et

¹² Voir notes 7 et 8.

d'avoirs des fonctionnaires a été recommandée dans le cadre du Premier Cycle d'Evaluation du GRECO et que cette recommandation reste valide (Recommandation iv, Greco RC-I (2004) 14E). D'autre part, l'EEG a relevé certaines insuffisances quant au don et à l'acceptation de cadeaux, notamment en ce qui concerne les « sommes remises à titre gracieux » (rétribution fournie volontairement par un citoyen à la réception d'un service public). **L'EEG recommande que le modèle de Code de conduite pour les fonctionnaires élaboré par le Ministère de l'Intérieur donne des indications claires concernant le fait de solliciter ou recevoir des cadeaux.**

60. Un autre domaine de préoccupation a trait aux situations où des agents publics migrent vers le secteur privé où ils peuvent mettre à profit l'information ou les connaissances acquises dans leur poste officiel précédent au détriment de l'intérêt public. Ce point n'est pas traité de façon systématique. Il s'agit là d'un domaine de plus en plus sensible dans la mesure où le secteur privé pénètre progressivement dans des secteurs d'activités qui relevaient traditionnellement du secteur public. **L'EEG recommande d'adopter des règles/directives claires pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts**
61. Le Code de procédure pénale et le Code pénal font obligation aux agents publics d'informer le Ministère public de toute infraction pénale dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ; cependant, l'EEG a pu constater, lors des entretiens menés pendant la visite d'évaluation, l'existence d'opinions divergentes quant aux implications de ces dispositions et aux conséquences administratives éventuelles en cas de non-application. Selon les agents publics interrogés, les sanctions prévues en cas de faute professionnelle ne sont pas suffisamment claires. C'est pourquoi **l'EEG recommande que soient établies, à l'intention des fonctionnaires, des lignes directrices claires sur le signalement de soupçons de corruption et que soient organisées des activités de formation à ce sujet.**

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des personnes morales

62. Le Code civil contient une liste indicative des différents types de personnes morales existant en Hongrie (chapitre III, articles 28 à 74/H), en particulier : l'Etat, les entreprises publiques, les sociétés fiduciaires, d'autres organisations économiques contrôlées par l'Etat, les organismes budgétaires, les coopératives, les organisations commerciales constituées en sociétés (entreprises mixtes, sociétés à responsabilité limitée, sociétés en commandite par actions), les entreprises à but non lucratif, les sociétés, les sociétés d'Etat, les associations sportives nationales, les entreprises en nom propre, les filiales, les fondations et les associations. Cette typologie est complétée par d'autres textes de loi couvrant, en particulier, les collectivités locales et certaines organisations spécifiques comme les fonds de retraite privés, les fonds d'assurance mutuelle volontaire et les fonds d'investissement.

Enregistrement et transparence

63. La loi définit les conditions de création et de dissolution des différents types de personnes morales énumérés ci-dessus. L'article 29 du Code civil dispose en général que le nom, l'activité, le siège et, sauf indication contraire, les représentants de la personne morale doivent être précisés dans le document légal de création d'une personne morale. Un capital de départ d'un

montant minimum est en particulier exigé pour créer une entreprise (3 millions de forints – 12.000 euros – pour les entreprises à responsabilité limitée et 20 millions de forints – 80.450 euros – pour les sociétés à commandite par actions) ; un nombre minimum de membres fondateurs est requis pour créer une coopérative ou une organisation non-gouvernementale (5 à 15 pour une coopérative, 10 pour une organisation non-gouvernementale).

64. Les critères d'enregistrement varient aussi selon le type de personne morale. Il existe trois types de registres en Hongrie : 1) le registre des entreprises, établi conformément à la Loi CXLV de 1997 sur le registre des entreprises, l'information sur les sociétés et la procédure d'immatriculation par les tribunaux, qui est maintenu par les tribunaux chargés de l'immatriculation, à savoir les tribunaux de comté et le tribunal métropolitain de Budapest ; 2) le registre des organisations et fondations non-gouvernementales, établi conformément à la Loi II de 1989 sur les droits des associations, le Décret n° 6/1989 (VI.8) IM sur les règles administratives d'enregistrement des organisations non-gouvernementales et le Décret n° 12/1990 (VI.13) du Ministère de la justice sur les règles administratives d'enregistrement des fondations, qui est géré par les tribunaux de comté, qui n'ont pas la capacité d'un tribunal d'immatriculation, et conservé par le Bureau du Conseil judiciaire national ; 3) le registre des organismes budgétaires, régi par la Loi XXXVIII de 1992 sur l'administration fiscale, qui est maintenu par le Trésor public. Lors de la procédure d'enregistrement, l'entreprise doit être représentée par un avocat. Sur réception de la demande, le tribunal enregistre le nom et l'adresse de l'entreprise, délivre un numéro d'enregistrement et obtient et inscrit dans le registre le numéro fiscal et le numéro statistique de l'entreprise. Celle-ci peut commencer à opérer dès la date de dépôt de la demande d'enregistrement en tant qu'entreprise en voie d'immatriculation. S'il approuve la demande, le tribunal ordonne l'enregistrement de l'entreprise. Si le tribunal ne prend pas de décision dans le délai prévu par la loi (articles 41 et 44 de la loi sur le registre des entreprises), l'enregistrement a lieu d'office. La publication au bulletin officiel des sociétés (*Cégközlöny*) intervient une fois l'enregistrement ordonné par le tribunal.
65. Les règles générales de transparence visant à assurer la responsabilité effective des propriétaires des personnes morales sont énoncées à l'article 4 de la Loi CXLIV de 1997 sur les organisations commerciales ; elles interdisent, en particulier, à une personne physique de participer en même temps à plus d'une entreprise commerciale en nom propre ou d'être au même moment le seul membre ou actionnaire de plus d'une société commerciale. La législation prévoit certaines exceptions à ces règles. D'autres restrictions concernant le contrôle des propriétaires/actionnaires d'entreprise s'appliquent aux sociétés dont le fonctionnement est soumis à une procédure officielle d'octroi de licence (fournisseurs de gaz naturel ou fournisseurs locaux de services de chauffage, par exemple), ainsi qu'aux organisations financières ou à base de capitaux (institutions de crédit, compagnies d'assurance, fonds d'investissement). La « loi de poche de verre » contient des restrictions supplémentaires visant à améliorer la transparence des organes budgétaires qui n'ont pas le droit d'acquérir une participation dans d'autres organisations économiques. Enfin, certaines règles fixent le nombre et le type de comptes qu'une entreprise doit détenir en Hongrie : les résidents en situation régulière, les entrepreneurs commerciaux individuels et les personnes soumises à la TVA sont tenus d'ouvrir au moins un compte de transaction (article 3(6) du Décret gouvernemental 232/2001 (XII.10) sur la circulation monétaire, les services de transaction financière et les moyens de paiement électronique) ; les organisations appartenant à ce que l'on appelle le « cercle du trésor » (organismes budgétaires/publics) sont tenues de déposer leurs fonds sur des comptes de trésorerie standards et il leur est explicitement interdit d'ouvrir un compte de transaction (article 18/B(4) de la Loi sur l'administration fiscale).

Restrictions concernant l'exercice de fonctions au sein d'une personne morale

66. Les personnes qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement, frappées d'une décision d'incapacité professionnelle, impliquées dans une affaire de faillite ou qui, par suite de leurs activités antérieures, ont été rayées d'office du registre de commerce ne peuvent occuper un poste exécutif ou de direction au sein d'une personne morale pendant un certain délai (article 23 de la Loi sur les entreprises commerciales).

Responsabilité des personnes morales

67. La responsabilité pénale des personnes morales a été introduite par la Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux personnes morales qui est entrée en vigueur au moment de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. L'article 2 de la Loi CIV établit la responsabilité pénale des personnes morales pour toute infraction au Code pénal et, par conséquent, pour les infractions liées à la corruption, lorsque la commission de l'infraction vise ou aboutit à l'obtention d'un avantage financier pour la personne morale. La responsabilité pénale s'applique à la fois aux personnes morales *de facto* et *de jure*¹³ mais l'Etat hongrois et les Etats étrangers, les institutions énumérées dans la Constitution de la République de Hongrie, le Bureau de l'Assemblée nationale, le Cabinet du Président de la République, le Bureau du Médiateur, les organisations internationales, ainsi que d'autres organes remplissant une fonction de service public, d'administration publique ou de gestion locale, sont explicitement exclus de son champ d'application (article 1(2)).
68. La responsabilité pénale d'une personne morale est engagée en cas de délit commis par : 1) l'un de ses membres ou agents habilités à la gérer ou à la représenter, un membre de son conseil d'administration et/ou leurs représentants (article 2(1)a) ; 2) l'un de ses membres ou un employé en cas d'absence de supervision du directeur chargé du contrôle des obligations de la personne morale (article 2(1)b) ; 3) un tiers lorsqu'un membre ou un agent habilité à représenter la personne morale a eu connaissance des faits (article 2(2)). D'autre part, l'engagement de la responsabilité d'une personne morale n'exclut pas la poursuite à titre individuel des auteurs d'infraction et de leurs complices.
69. La condamnation d'une personne physique est une condition préalable à l'établissement de la responsabilité pénale de la personne morale, sauf en cas de décès ou de maladie mentale de la personne physique en cause (article 3). Les mesures visant la personne morale sont prises par le tribunal pénal qui poursuit l'auteur objectif du délit.

Sanctions

70. La Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux personnes morales (articles 3 à 6) prévoit trois types de sanctions lorsque la responsabilité pénale d'une personne morale a été établie : 1) la dissolution de la personne morale – la loi prévoit des exceptions à ce type de sanction, notamment lorsque la personne morale est reconnue d'utilité publique ou bien lorsqu'elle mène des activités d'importance stratégique pour l'économie nationale ou exécute des tâches en relation avec la défense nationale ou d'autres tâches spécifiques ; 2) la restriction de

¹³ Article 1(1) : « Par entité juridique, on entend toute organisation ou unité organisationnelle dotée d'un droit de représentation individuelle et reconnue comme entité juridique conformément aux principes du droit, ainsi que les organisations relevant du droit civil qui détiennent des avoirs indépendamment de leurs membres, y compris les sociétés en voie d'immatriculation telles que définies dans Loi sur les entreprises commerciales. »

l'activité de la personne morale pour une période de un à trois ans, par exemple l'interdiction d'obtenir certaines licences, autorisations ou concessions, l'interdiction de participer aux appels d'offre des marchés publics ou de recevoir un financement du budget central, local ou international ; 3) l'imposition d'une amende d'un montant maximum équivalent à trois fois le montant du bénéfice financier obtenu ou recherché en commettant l'infraction pénale et d'au minimum 500.000 forints (environ 2.000 euros). La confiscation des avoirs d'une personne morale est également possible conformément à l'article 77/B du Code pénal et peut même s'appliquer à l'entité lui succédant.

71. En vertu de l'article 12 de la Loi CXLV de 1997 sur le registre des entreprises, l'information sur les sociétés et la procédure d'immatriculation par les tribunaux, les tribunaux d'immatriculation doivent conserver sous forme écrite et électronique les décisions judiciaires qui leur ont été notifiées par le tribunal chargé des poursuites ; la publication des mesures provisoires prises à l'encontre d'une personne morale est en outre obligatoire. Enfin, des dispositions détaillées visent à empêcher qu'une entreprise et ses agents puissent se soustraire aux sanctions par une faillite, une mise en liquidation ou un apurement des comptes (article 6/A de la Loi XLIX de 1991 sur les procédures de faillite, de mise en liquidation et de dissolution volontaire).¹⁴
72. Du fait de l'introduction récente de la responsabilité pénale des personnes morales, qui n'est entrée en vigueur qu'en mai 2004, il n'existe pas de statistiques sur le nombre de poursuites engagées à l'encontre des personnes morales pour délit de corruption, non plus que sur le nombre de sanctions adoptées dans ce contexte.

Déductions fiscales

73. Les frais encourus en relation avec un acte délictueux grave de corruption ou de trafic d'influence couvert par le Code pénal ne peuvent donner lieu à déduction fiscale (annexe n° 3, sur la réglementation des coûts et dépenses dans le calcul de l'impôt, à la Loi LXXXI de 1996, sur l'impôt sur les sociétés ; article 8(2) de la loi CXVII de 1995 sur l'impôt sur le revenu). En outre, le versement de dessous de table ne figure pas explicitement sur les listes de frais pouvant donner lieu à déduction fiscale que comprennent d'autres textes de loi comme la Loi LXXXI de 1996 relative à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur les dividendes, la Loi XLIII de 2002 relative à l'impôt simplifié sur les entreprises et la Loi LXXIV de 1992 sur la taxe à la valeur ajoutée.

Autorités fiscales

74. Les autorités fiscales sont tenues de notifier les soupçons et/ou cas de corruption aux services de répression compétents, conformément à l'article 171(2) du Code de procédure pénale et à l'article 255/B du Code pénal. D'autre part, l'administration des impôts est spécifiquement tenue d'enregistrer les transactions économiques douteuses dans un dossier à part et de notifier ensuite ces transactions à l'organe de répression compétent (article 104 de la Loi XCII de 2003 sur les principes de taxation) qui, en cas de soupçons fondés d'infraction pénale, doit engager

¹⁴ « 1) Il ne peut être engagé de procédure de faillite, de mise en liquidation ou de dissolution dès lors que le tribunal ou le procureur chargé de l'affaire a notifié le tribunal d'immatriculation que des mesures pourraient être prises à l'encontre de la personne morale dans l'affaire pénale en cours.

2) Toute procédure de faillite, de mise en liquidation ou de dissolution doit être suspendue jusqu'à ce que le tribunal chargé de l'affaire ait rendu sa décision finale et/ou qu'aient été exécutées les mesures prises dans le cadre de la procédure pénale.

3) Si les dispositions énoncées aux paragraphes 1) et 2) gênent gravement ou bien compromettent le remboursement des créanciers, le procureur peut autoriser l'ouverture ou la poursuite de la procédure de faillite ou de mise en liquidation avant le dépôt de l'acte d'accusation et cette décision peut être confirmée ensuite par le tribunal. »

une procédure pénale. Par ailleurs, le Règlement n°1016/B/2005 de l'administration des impôts contient des règles détaillées sur la notification des affaires pénales et les modalités de coopération entre les autorités compétentes chargées d'intervenir en pareil cas. Enfin, le Département supérieur de la sécurité de l'Administration des impôts assure la coordination des mesures préventives, disciplinaires ou punitives de lutte contre la corruption.

75. Lorsque l'autorité d'enquête en fait la demande, les autorités fiscales sont tenues de divulguer les informations confidentielles en matière d'impôt (article 54 de la Loi XCII de 2003 sur les principes de taxation).

Règles de comptabilité

76. Les personnes morales sont tenues de conserver l'ensemble de leurs pièces comptables et livres de comptabilité, ainsi que les archives et dossiers informatiques pertinents, conformément à l'article 169 de la Loi C de 2000 sur la comptabilité. Cette loi établit, selon le type de pièces comptables, différents délais de conservation allant généralement de huit à dix ans. L'obligation faite aux personnes morales de conserver et de maintenir une comptabilité adéquate ne souffre aucune exception.

77. L'utilisation de pièces ou dossiers comptables contenant des informations fausses ou incomplètes ou doubles facturations est sanctionnée à la fois par le droit pénal (articles 289, 310 et 318 du Code pénal) et par le droit des impôts (article 172 de la Loi XCII de 2003 sur les principes de taxation). Les violations de la législation précitée sont passibles : 1) d'une sanction pénale sous forme d'une peine d'emprisonnement de dix ans maximum ; 2) d'une peine de travaux d'intérêt général ; 3) d'une amende. D'autre part, l'article 35(1) de la Loi LXXIV de 1992 sur la taxe à la valeur ajoutée dispose que les fausses factures ou les doubles factures ne peuvent donner lieu à déduction fiscale.

78. Bien qu'aucune disposition spécifique ne prévoie de sanctions pour la destruction ou la dissimulation de dossiers ou de livres comptables, les autorités hongroises ont indiqué qu'un délit de cette nature serait couvert par l'article 289 du Code pénal qui s'applique à « *toute personne manquant à ses obligations en matière de déclaration, de comptabilité ou de contrôle financier ou ne respectant pas les règles comptables* ».

Rôle des comptables, des commissaires aux comptes et des professions juridiques

79. En vertu de l'article 171(1) du Code de procédure pénale, « *tout individu est en droit de déposer une plainte à propos d'une infraction pénale* » ; par conséquent, les comptables, les commissaires aux comptes et les conseillers juridiques ont le droit mais ne sont pas obligés de signaler les délits en matière de corruption. En outre, en vertu des standards nationaux d'audit n° 240 sur la fraude, la mauvaise interprétation et les erreurs comptables, les auditeurs ont l'obligation de signaler à leurs supérieurs ou directement aux autorités chargées de l'application de la loi (dans le cas où leurs supérieurs sont impliqués dans la commission de l'infraction) leurs soupçons de fraude ou de mauvaise interprétation comptable (y compris les soupçons de cas de corruption).
80. Néanmoins, les commissaires aux comptes, les comptables et les membres des professions juridiques (avocats et notaires) figurent sur la liste des personnes soumises à une obligation spécifique de notification s'ils ont connaissance d'activités pouvant être liées au blanchiment des capitaux. La Loi XV de 2003 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux contient, en particulier, des obligations détaillées à l'égard des fournisseurs de services qui

doivent : 1) identifier leurs clients ; 2) signaler toute transaction suspecte au service de lutte contre le blanchiment des capitaux ; 3) conserver la documentation comptable ; 4) suivre une formation spéciale à la détection des délits de blanchiment des capitaux. Des lignes directrices et des règles détaillées de procédure pour prévenir et combattre le blanchiment des capitaux ont été distribuées aux comptables, commissaires aux comptes et membres des professions juridiques.

b. Analyse

81. Le cadre légal en place en Hongrie couvre des personnes morales de types très divers qui sont recensées dans le Code civil et dans la législation spécifique. Les conditions de création et de dissolution d'une personne morale sont précisées dans la législation propre aux différents types de personnes morales, en sus des dispositions générales applicables dans tous les cas que détaille le Code civil.
82. Le système de déclaration des personnes morales comprend trois procédures d'enregistrement principales et trois registres, suivant le type de personnes morales : le registre des entreprises, le registre des organisations non-gouvernementales et des fondations et le registre des organes budgétaires. Le registre des entreprises contient les informations pertinentes sur chaque personne morale, sous la forme d'une base de données informatisée, et la totalité de ces informations sont accessibles au public. La Loi CXLV de 1997 sur le registre des entreprises, l'information sur les sociétés et la procédure d'immatriculation par les tribunaux définit le cadre légal pour la déclaration des entreprises. Le système d'enregistrement semble globalement adéquat ; cependant, l'EEG est d'avis que certains de ses aspects pourraient se révéler problématiques car le risque existe que certaines personnes morales soient utilisées pour couvrir des activités illicites et, en particulier, des activités de corruption. Premièrement, dans l'état actuel du système d'enregistrement, l'utilisation abusive du statut d'« entreprise en voie d'immatriculation » ne peut être exclue. Les entreprises en voie d'immatriculation sont pleinement opérationnelles dès que leur demande d'enregistrement a été officiellement déposée devant le tribunal compétent mais elles acquièrent en fait la capacité juridique seulement le jour de l'enregistrement. Le statut d'« entreprise en voie d'immatriculation » peut se prolonger pour un délai maximum de 30+45 jours (toutefois, les officiels des services d'enregistrement ont indiqué à l'EEG pendant sa visite sur place qu'en pratique, ces entreprises peuvent être pleinement opérationnelles pendant une période de 80 à 90 jours). Deuxièmement, le travail du tribunal se réduit à un contrôle formel des documents. Il n'est effectué aucun contrôle de l'identité des personnes qui créent la personne morale (bien que les autorités fiscales effectuent ensuite certains contrôles sur les nouvelles entreprises).
83. L'EEG admet que l'importance du contrôle des renseignements fournis au moment de l'enregistrement, qui doivent être complets et exacts, est à mettre en balance avec la nécessité d'un système d'enregistrement rapide et efficace capable de traiter un nombre important de demandes. Cependant, il serait utile d'introduire des contrôles supplémentaires, notamment à propos des restrictions légales concernant l'exercice de fonctions de direction au sein d'une personne morale et aussi de certaines restrictions afin d'assurer la responsabilité effective des propriétaires des personnes morales. Des règles générales de transparence sont incluses à cet égard dans la Loi CXLIV de 1997 sur les entreprises commerciales qui interdit, en particulier, à une personne physique de participer en même temps à plus d'une entreprise commerciale en nom propre ou d'être au même moment le seul membre ou actionnaire de plus d'une société commerciale. Cette loi prévoit aussi certaines restrictions à l'exercice de fonctions au sein d'une personne morale: les personnes qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement, frappées d'une décision d'incapacité professionnelle, impliquées dans une faillite ou qui, par

suite de leurs activités antérieures, ont été rayées du registre de commerce ne peuvent occuper un poste exécutif ou de direction au sein d'une personne morale pendant un certain temps. Toutefois, l'EEG n'a pas été informée des modalités du contrôle mises en œuvre pour assurer concrètement le respect de ces restrictions. Au vu de ce qui précède, **l'EEG recommande d'examiner les moyens de renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux chargés de l'enregistrement des personnes morales, notamment en ce qui concerne (a) l'identité de leurs propriétaires ; (b) certaines restrictions légales afin d'assurer la responsabilité effective des propriétaires des personnes morales ; et (c) d'autres limitations concernant l'exercice des fonctions de direction au sein de la personne morale.**

84. Le principe de la responsabilité pénale des personnes morales a été introduit par la Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux personnes morales qui est entrée en vigueur lors de l'adhésion de la Hongrie à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Cette responsabilité couvre notamment les délits de corruption active et passive, de trafic d'influence et de blanchiment des capitaux commis par une personne physique occupant un poste dirigeant au profit ou au nom d'une personne morale et s'applique aussi aux situations dans lesquelles l'absence de contrôle au sein d'une entité juridique a rendu possible la commission de tels délits. La responsabilité de la personne morale, cependant, n'efface pas la responsabilité individuelle de l'auteur du délit. Le champ d'application de la loi quant aux diverses catégories de personnes morales pouvant être considérées comme pénalement responsables semble globalement conforme à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption. Toutefois, il convient de mentionner que, selon l'article 3(1) de la Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux personnes morales, la responsabilité de la personne morale ne peut être établie qu'après condamnation d'une personne physique et non, par conséquent, lorsque l'auteur du délit a été acquitté ou ne peut être identifié. La seule exception porte sur les cas où l'auteur du délit ne peut être sanctionné pour cause de décès ou de maladie mentale (article 3(2) de la Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux personnes morales).¹⁵ D'autre part, l'EEG a identifié une lacune potentielle en cas de changement institutionnel tel qu'une fusion ou une scission intervenant avant l'ouverture de la procédure pénale à l'encontre d'une personne morale. En effet, il ne semble pas qu'en pareil cas, les dispositions en vigueur puissent garantir effectivement la responsabilité pénale de la personne morale et empêcher que soit éludée l'application des sanctions. C'est pourquoi **l'EEG recommande de prendre des mesures pour assurer que l'applicabilité de la responsabilité pénale des personnes morales ne puisse être éludée par des changements institutionnels introduits après l'infraction pénale.**
85. Les sanctions pénales prévues par la législation hongroise semblent conformes aux critères énoncés à l'article 19 (2) de la Convention pénale sur la corruption. Cela dit, l'EEG a bien conscience du fait que la nouvelle législation n'est entrée en vigueur qu'en 2004 et qu'au moment de sa visite, aucune poursuite n'avait encore été engagée à l'encontre d'une personne morale. Il ne lui est donc pas possible de déterminer si, en pratique, ces sanctions sont efficaces, proportionnées et dissuasives. L'EEG considère que la situation demande à être suivie afin d'assurer la bonne application pratique de la nouvelle législation. Au vu de ce qui précède, la police, les autorités de poursuite et la magistrature devraient être mieux sensibilisées aux questions de responsabilité pénale des personnes morales. Ceci exige un travail approfondi de formation et d'information de ces autorités. C'est pourquoi **l'EEG recommande de faire en**

¹⁵ Loi CIV de 2001 sur les dispositions pénales applicables aux entités juridiques, article 3(1) : « Une fois que l'auteur du délit défini à l'article 2 b a été condamné et sanctionné, le tribunal peut prendre à l'encontre de la personne morale les mesures suivantes : a) dissolution ; b) restriction de ses activités ; c) imposition d'une amende. (2) Les mesures énoncées au paragraphe (1) peuvent être prises également à l'encontre d'une entité juridique ayant retiré un bénéfice financier d'un délit dont l'auteur ne peut être sanctionné pour cause de maladie mentale ou de décès ».

sorte que les autorités d'enquête, de poursuite et de jugement reçoivent la formation nécessaire pour appliquer pleinement les dispositions en vigueur sur la responsabilité pénale des personnes morales.

86. Les autorités fiscales sont soumises aux obligations générales énoncées dans le Code pénal et dans le Code de procédure pénale, qui exigent de tous les agents publics qu'ils signalent les autorités en cas de détection d'un délit ou bien lorsqu'ils soupçonnent qu'un tel délit a été commis dans le domaine de compétence qui est le leur. D'autre part, l'administration des impôts est tenue d'enregistrer les opérations suspectes dans un dossier à part et de signaler ensuite les faits aux services de répression compétents. Les autorités fiscales sont aussi obligées de divulguer les informations confidentielles en matière d'impôt aux autorités d'enquête qui en font la demande. L'administration des douanes et la brigade financière ont adopté un plan d'action spécifique pour la gestion et le traitement des affaires de corruption au sein de cet organe. Ce plan d'action prévoit que tous les agents des douanes et de la brigade financière doivent recevoir une formation portant sur les faits associés aux délits de corruption et sur l'obligation de signalement et les procédures à suivre en pareil cas. L'EEG est d'avis que les autorités fiscales (notamment les agents des impôts de l'Administration des impôts) pourraient jouer un rôle plus important dans la détection puis la notification de ce type de délits dans le cadre de leurs activités normales, à la condition de recevoir une formation appropriée. *L'EEG observe, par conséquent, que des activités de formation à la détection des délits de corruption et à la notification de ce type de délits aux services de répression compétents devraient être organisées à l'intention du personnel de l'administration des impôts.*
87. Les infractions comptables comme l'utilisation de factures ou d'autres documents ou pièces comptables contenant des informations fausses ou incomplètes et la destruction ou la dissimulation de dossiers ou livres comptables sont sanctionnées à la fois par le droit pénal et par le droit fiscal. Le système en place semble à l'EEG globalement conforme aux critères énoncés à l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption.
88. En vertu de la Loi XV de 2003 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux, les comptables, les commissaires aux comptes et les professions juridiques sont soumis à l'obligation spécifique de notifier toute transaction suspecte au Service de lutte contre le blanchiment des capitaux (SLBC). Les sanctions prévues en cas de négligence (amendes, peine de travail d'intérêt général ou peine d'emprisonnement de trois ans maximum) peuvent être considérées comme adéquates. Cependant, le faible nombre de cas notifiés par des contrôleurs financiers, des avocats ou des consultants fiscaux en 2004 (deux notifications en tout sur les 14.120 reçues par le SLBC) laisse à penser que ces professionnels n'ont pas suffisamment conscience de leurs obligations et du rôle important qu'ils pourraient jouer dans la détection et le signalement des cas éventuels de blanchiment des capitaux.
89. La Loi XV de 2003 sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux exige des prestataires de services qu'ils définissent des règles intérieures afin de remplir les obligations légales qui sont les leurs ; ces règles doivent être approuvées par l'organe de contrôle correspondant.¹⁶ La législation charge aussi le SLBC de vérifier si les prestataires de services qui ne sont pas placés sous la supervision de l'Etat ou d'un organe professionnel (notamment les comptables) ont, eux aussi, mis en place une réglementation interne afin d'appliquer leurs

¹⁶ L'article 2 de la Loi XV sur la prévention et la lutte contre le blanchiment des capitaux énumère les organes de contrôle suivants : l'autorité hongroise de contrôle financier (institutions bancaires et de crédit, compagnies d'assurance et autres organismes financiers et d'investissement), Banque nationale de Hongrie (services d'intermédiation financière des transactions monétaires), Commission hongroise des jeux (casinos), Chambre hongroise des commissaires aux comptes (contrôleurs de gestion), Barreau hongrois (avocats) et Chambre hongroise des notaires.

obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. Pour effectuer ces contrôles (inspections sur place), le SLBC s'est servi d'une liste aléatoire de prestataires de services. L'EEG est d'avis que l'efficacité de ces contrôles serait certainement renforcée si cette liste s'appuyait sur une analyse de risque préalable, de façon à définir un ensemble de critères spécifiques pour guider le travail d'inspection. C'est pourquoi **l'EEG recommande** :

- 1) l'introduction de mesures appropriées – en particulier des activités de formation spécifiques – afin de mieux sensibiliser les commissaires aux comptes, les comptables et les professions juridiques à leur rôle de détection et de notification des transactions suspectes ;**
- 2) le développement d'une analyse de risque adéquate, afin d'accroître l'efficacité des contrôles de mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment des capitaux réalisés par le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux parmi les prestataires de services qui ne sont pas placés sous la supervision de l'Etat ou d'un organe professionnel.**

V. CONCLUSIONS

90. La législation hongroise en vigueur contient des dispositions détaillées sur la confiscation et la saisie, ainsi que sur la gestion des biens saisis ou confisqués. Cela étant dit, des formations spécifiques à l'adresse des policiers et des procureurs pourraient contribuer à accroître l'efficacité du cadre juridique existant en matière de saisie et confiscation des produits de la corruption. En ce qui concerne les politiques de lutte contre la corruption dans le secteur public, la Hongrie a pris pendant les dernières années des mesures importantes pour prévenir et combattre la corruption dans l'administration publique et le système semble généralement transparent. L'adoption prévue d'un modèle de Code de conduite pour les fonctionnaires représentera un nouveau pas en avant important. Il est à espérer que ce processus sera mené à bien dès que possible. De nouvelles améliorations sont recommandées à propos, par exemple, de l'accès aux documents officiels, de l'élaboration d'un plan d'action détaillé de lutte contre la corruption, de lignes directrices à l'égard des agents publics concernant l'acceptation de cadeaux et les situations de conflits d'intérêts (y compris le passage au secteur privé) et des procédures de notification en cas de soupçons de corruption. S'agissant des personnes morales, le contrôle des registres des sociétés et des restrictions professionnelles pourrait être renforcé. L'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales en Hongrie constitue un pas en avant positif. Cependant, l'application de cette législation nécessitera, semble-t-il, un travail approfondi de sensibilisation des autorités concernées, ainsi que la fourniture d'une information adaptée à ce propos. D'autre part, un certain nombre de professionnels comme les avocats, les comptables et les commissaires aux comptes devraient s'impliquer plus activement dans la détection et la divulgation des cas éventuels de corruption, en particulier en appliquant leur obligation de signaler les cas de blanchiment des capitaux.

91. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Hongrie :

- i. organiser des formations spécialisées pour les procureurs et les policiers afin de mettre pleinement à profit l'ensemble des outils existants pour identifier, saisir et confisquer les produits de la corruption (paragraphe 29) ;**
- ii. que le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux améliore la connaissance des institutions/personnes ayant l'obligation de signaler les transactions suspectes, afin d'accroître la qualité de leurs déclarations, y compris en fournissant une information à ces dernières en retour dans la mesure du possible (paragraphe 31) ;**

- iii. que, dans l'élaboration de son Plan d'action contre la corruption, la Commission consultative pour l'élimination de la corruption dans la vie publique tienne compte des bonnes pratiques déjà mises en œuvre dans le cadre des programmes sectoriels de lutte contre la corruption. Elle recommande aussi que la Commission coordonne les activités de lutte contre la corruption développées par d'autres organes publics et assure une meilleure publicité aux mesures introduites dans l'administration publique pour combattre la corruption (paragraphe 55) ;
- iv. fournir aux agents publics une formation adéquate sur la mise en œuvre de la législation sur la liberté de l'information et accroître la sensibilisation générale du public quant à ses droits d'accès à l'information (paragraphe 56) ;
- v. introduire dès que possible le modèle de Code de conduite pour les fonctionnaires, afin d'assurer le développement systématique de normes de comportement éthique dans l'ensemble de l'administration publique, le diffuser largement parmi les agents publics et le public en général et mettre sur pied des activités de formation permanentes adaptées à l'intention des agents concernés (paragraphe 58) ;
- vi. que le modèle de Code de conduite pour les fonctionnaires élaboré par le Ministère de l'Intérieur donne des indications claires concernant le fait de solliciter ou recevoir des cadeaux (paragraphe 59) ;
- vii. adopter des règles/directives claires pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts (paragraphe 60) ;
- viii. que soient établies, à l'intention des fonctionnaires, des lignes directrices claires sur le signalement de soupçons de corruption et que soient organisées des activités de formation à ce sujet (paragraphe 61) ;
- ix. examiner les moyens de renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux chargés de l'enregistrement des personnes morales, notamment en ce qui concerne (a) l'identité de leurs propriétaires ; (b) certaines restrictions légales afin d'assurer la responsabilité effective des propriétaires des personnes morales ; et (c) d'autres limitations concernant l'exercice des fonctions de direction au sein de la personne morale (paragraphe 83) ;
- x. prendre des mesures pour assurer que l'applicabilité de la responsabilité pénale des personnes morales ne puisse être éludée par des changements institutionnels introduits après l'infraction pénale (paragraphe 84) ;
- xi. faire en sorte que les autorités d'enquête, de poursuite et de jugement reçoivent la formation nécessaire pour appliquer pleinement les dispositions en vigueur sur la responsabilité pénale des personnes morales (paragraphe 85) ;
- xii. 1) l'introduction de mesures appropriées – en particulier des activités de formation spécifiques – afin de mieux sensibiliser les commissaires aux comptes, les comptables et les professions juridiques à leur rôle de détection et de notification des transactions suspectes ; 2) le développement d'une analyse de risque adéquate, afin d'accroître l'efficacité des contrôles de mise en œuvre du cadre de lutte contre le blanchiment des capitaux réalisés par le Service de lutte contre le blanchiment

des capitaux parmi les prestataires de services qui ne sont pas placés sous la supervision de l'Etat ou d'un organe professionnel (paragraphe 89).

92. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Hongrie à tenir compte des observations (paragraphe 30, 33 et 86) formulées dans la partie analytique de ce rapport.
93. Enfin, conformément à l'article 30.2 de son règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Hongrie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus avant le 30 septembre 2007.