



Participation civile au processus de prise de décision

Mission d'établissement des faits effectuée en Hongrie

20-22 novembre 2016

Table des matières

Introduction.....	3
1. Informations générales	4
2. Cadre juridique de la participation des ONG au travail législatif et au processus public de prise de décision.....	5
3. Accès au financement	7
4. Consultation du public et participation des ONG au processus législatif	10
5. Droits des personnes LGBTQI, discours et crimes de haine	14
Conclusion et recommandations.....	15
Sources	17
Annexe.....	17
Déclaration de la Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et du Président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur les déclarations de certains responsables politiques hongrois et sur des informations rapportées par les médias, qui taxent certaines organisations non gouvernementales (ONG) d'agents étrangers à la solde de ceux qui les financent.....	17

Introduction

La Conférence des OING du Conseil de l'Europe se rend dans les États membres pour mieux comprendre la coopération instaurée entre les ONG (fondations et associations) et les responsables, notamment les membres de l'administration publique et les élus, en matière de prise de décisions politiques. Les discussions et les échanges d'expérience auxquels procède ainsi la délégation du Conseil de l'Europe dans le cadre de ses visites relèvent d'une analyse plus large de l'efficacité des diverses formes de participation de la société civile au processus décisionnel. Chaque visite est suivie d'un rapport qui reprend les principaux problèmes auxquels sont confrontées les ONG, tels qu'ils ont été identifiés à ce moment précis et dans le contexte sociopolitique spécifique. Les recommandations finales énoncées visent à améliorer l'efficacité de la coopération entre les ONG et les représentants des pouvoirs publics.

La Conférence des OING a effectué une visite officielle à Budapest du 20 au 22 novembre 2016 à l'invitation de l'Association transgenre Transvanilla, qui a organisé la logistique et le calendrier des réunions avec des organisations vouées à la cause des droits de l'homme, du renforcement de la société civile et de la démocratie. L'Association transgenre Transvanilla est la seule organisation qui, depuis 2011, défend les droits des transsexuels en Hongrie. Il s'agit donc d'un organisme soutenant les intérêts d'une communauté qui, outre son action de sensibilisation, dispense une assistance juridique et psychologique aux personnes concernées¹.

Les réunions avec les pouvoirs publics avaient été organisées par la Représentation permanente de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe en collaboration avec le ministère des Affaires étrangères. Durant la visite, notre délégation a rencontré des représentants des organismes officiels suivants : ministère des Ressources humaines, cabinet du Premier ministre, représentant de la délégation hongroise auprès de l'APCE. Nous remercions M. Attila Pokol, directeur du service OSCE-CdE du ministère des Affaires étrangères, qui nous a accompagnés à ces réunions.

La délégation de la Conférence des OING était composée d'Anna Rurka (présidente de la Conférence), de Cyril Ritchie (président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG), de Julianne Lagadec (représentante de Voluntary Europe, membre de la Conférence) et de Mary Ann Hennessey (Chef de la Division Société civile du Conseil de l'Europe).

Sur la base des informations recueillies, nous sommes en mesure de décrire le contexte juridique dans lequel les ONG mènent leur action aujourd'hui, les expériences de ces organisations en matière de participation aux processus décisionnels, ainsi que la position du

¹ Tranvanilla Transgender Association <http://transvanilla.hu/>

gouvernement et l'évolution de sa politique en la matière. Le rapport se termine par des recommandations adressées aux pouvoirs publics, aux ONG et à la Conférence des OING.

Certains événements intervenus en Hongrie après notre visite nous ont interpellés et incités à joindre des documents en annexe.

1. Informations générales

Au regard de la législation hongroise, la société civile désigne des entités non gouvernementales, non militaires et à but non lucratif (les fondations publiques ayant été exclues de la définition des ONG en 2013).

L'article VIII de la Loi fondamentale souligne que toute personne doit avoir le droit d'établir et d'intégrer une organisation. Le droit à la liberté d'association englobe celui d'établir et de gérer librement un syndicat ou tout autre organisme représentatif.

« Les règles générales applicables au statut juridique des associations et fondations, ainsi qu'à leur financement, sont énoncées dans la Loi n° CLXXV/2011 relative au droit d'association, au statut des organismes à but non lucratif, ainsi qu'au fonctionnement et au financement des organisations de la société civile et dans la Loi n° 181/2011 sur l'enregistrement judiciaire des organisations de la société civile et sur les règles de procédure connexes. Il convient également de mentionner des textes de loi spécifiques visant certains types d'associations de la société civile (Loi n° 47/2003 sur les fondations facilitant le fonctionnement des partis politiques ou s'adonnant à des activités relevant de la science, de la sensibilisation, de la recherche et de l'éducation, Loi n° 1/2004 sur le sport, Loi n° 26/2011 sur la liberté de conscience et de religion, ainsi que sur le statut juridique des Églises, des confessions et des communautés religieuses, etc.) »².

Les associations et les fondations privées sont les principales formes d'ONG reconnues en Hongrie. Parmi les autres formes organisationnelles, il convient d'inclure les entreprises à but non lucratif et les groupes civils (dépourvus de la personnalité juridique). Les associations, fondations et entreprises à but non lucratif sont qualifiées d'« organismes dédiés au bien public (OBP) ». Une activité en faveur du bien public est définie comme une initiative qui sert directement ou indirectement à compléter les tâches des pouvoirs publics (par exemple l'administration ou les collectivités locales) et contribue de ce fait à la satisfaction des besoins courants de la société et des individus [Loi n° CLXXV/2011, article 2(20)]. « Le statut des OBP est réglementé par le chapitre VII de la Loi n° CLXXV/2011. Lorsqu'une ONG acquiert ledit statut, elle est soumise à certaines limitations en matière de participation à des activités politiques. L'organisation concernée ne doit pas intervenir

² *Venice Commission Preliminary Opinion on the Draft Law On the Transparency of Organisation Receiving Support from Abroad*, Avis 889/2017 du 2 juin 2017 [disponible uniquement en anglais au moment de la traduction du présent rapport].

directement dans la vie politique, rester indépendante des partis et ne pas leur accorder son soutien financier. »³.

Selon les chiffres communiqués par les autorités pendant la visite, on compte plus de 55 000 ONG enregistrées devant les tribunaux, dont 38 000 sont en activité. « Les activités des ONG se répartissent comme suit entre les différents secteurs : 19 % dans les loisirs, 14,5 % dans l'éducation, 14 % dans le sport, 9,5 % dans l'aide aux handicapés, 5 % dans le développement, 1,3 % dans l'aide juridictionnelle et 0,75 % dans la politique ou des activités connexes ».

Durant la visite, le ministre de la Justice a mentionné la préparation d'une loi censée faciliter la procédure d'enregistrement des ONG. Le nouveau projet confiera le rôle dévolu jusqu'alors au procureur au juge et inclura un nouveau formulaire de demande.

2. Cadre juridique de la participation des ONG au travail législatif et au processus public de prise de décision

En vertu de la Loi n° CXXXI de 2010 sur la participation du public à l'élaboration de la législation, les autorités sont obligées de publier les projets de loi. La Loi sur la liberté d'information, adoptée en 2011, ne contient pas de dispositions en ce sens. L'article 19 de la Loi sur la législation (Loi n° CXXX/2010) prévoit que lorsque la législation confère explicitement le droit à un organisme d'État, à une collectivité locale ou à une autre organisation de commenter un projet de loi affectant son statut ou ses attributions, le rédacteur dudit projet doit veiller à l'exercice de cette faculté. Les modalités de l'application détaillée sont énoncées dans la Loi sur la participation sociale à la préparation des réglementations (Loi n° CXXXI/2010). Les règles de procédure du gouvernement peuvent également déterminer les modalités d'adoption d'autres règlements. En vertu de la Loi sur la participation sociale à la préparation des réglementations, les projets de loi ou de règlement et les rapports explicatifs correspondants, ainsi que les décrets du gouvernement ou d'un ministère, doivent faire l'objet d'une consultation. Toutefois, cette loi ne s'applique qu'aux textes rédigés par les ministères. Par conséquent, lorsqu'un député soumet directement un projet de loi portant règlement au Parlement, il peut contourner cette obligation de consultation.

Les deux principales formes de consultation sont la consultation générale et la consultation directe. La première consiste à rendre public le texte d'un projet de règlement sur le site Web du ministère concerné afin de permettre l'envoi de commentaires par courrier électronique. La seconde consiste à instaurer une coopération plus étroite avec des organisations sur la base d'un accord de partenariat. Un tel accord peut en effet être conclu

³ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (décembre 2015). *Regulating political activities of non - governmental organisations*. Étude thématique préparée par Katerina Hadzi -Miceva Evans au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Conférence des OING du Conseil de l'Europe. <http://www.coe.int/fr/web/ingo/expert-council> [disponible uniquement en anglais].

avec toute organisation prête à accepter une coopération mutuelle et défendant un intérêt social général ou s'adonnant à des activités scientifiques dans le domaine du droit concerné. Les partenaires stratégiques les plus courants sont les organisations de la société civile, les Églises, les organisations professionnelles et scientifiques, les organismes publics, les syndicats autogérés par les minorités nationales et les établissements d'enseignement supérieur. De plus, plusieurs ministères ont adopté des procédures spécifiques de travail avec les ONG et établi des organes consultatifs dans leurs domaines respectifs. Grâce à ces organes consultatifs intersectoriels (par exemple des conseils), les ONG peuvent : suivre et analyser l'évolution du secteur spécifique concerné (environnement, mesures en faveur des handicapés, etc.) ; informer le gouvernement de la situation ; échanger leurs points de vue sur les mesures proposées et le projet de réglementation et proposer des décisions, des programmes et des dispositions spécifiques. L'efficacité de ces organes dépend cependant de la volonté politique et du désir des pouvoirs publics de tenir compte des opinions des organisations.

De plus, les ONG, y compris les OPB, peuvent soumettre des documents de synthèse, des opinions, des analyses et des recommandations aux membres du Parlement à tout moment. Elles peuvent également organiser des campagnes et des manifestations en faveur ou contre une initiative législative, y compris en mobilisant librement leurs membres pour qu'ils envoient des lettres et des courriels ou qu'ils se joignent à une manifestation de protestation ou à toute autre initiative dans le cadre d'une campagne visant à critiquer un texte législatif.

En Hongrie, les ONG sont libres d'organiser des ateliers ou des conférences afin d'éduquer le public sur une question importante, que cette initiative vise ou pas à prendre position sur la question. Par exemple, pendant la campagne menée par le gouvernement en faveur de l'adhésion à l'UE, certaines ONG ont milité en faveur de ladite adhésion tandis que d'autres ont organisé des ateliers, des conférences et des éléments publics pour expliquer aux gens les raisons de s'opposer à cette politique et, enfin, un troisième groupe d'organisations a tenu à présenter de manière équitable les arguments des deux parties et à organiser des activités pédagogiques conçues pour discuter des avantages et des inconvénients d'une adhésion à l'Union européenne⁴.

En avril 2017, le Gouvernement hongrois a procédé à une consultation nationale sous le titre général « Stoppons Bruxelles ». Le processus de consultation lui-même, ainsi que la formulation des questions, était apparemment orienté en fonction des attentes des organisateurs. Les citoyens s'étaient vu poser six questions portant sur la prétendue ingérence de l'Union européenne et d'autres acteurs étrangers dans les affaires intérieures de la Hongrie. L'une de ces questions visait les organisations recevant des fonds de l'étranger : « de plus en plus d'organisations soutenues par l'étranger opèrent en Hongrie dans le but de s'ingérer dans les affaires intérieures de notre pays de manière opaque. Ces

⁴ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (décembre 2015). *Regulating political activities of non - governmental organisations*. Étude thématique préparée par Katerina Hadzi -Miceva Evans au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG des OING du Conseil de l'Europe [disponible uniquement en anglais].

organisations pourraient mettre notre indépendance en danger. Quelle devrait être la politique de la Hongrie à leur égard ? (a) Leur demander de s'enregistrer en déclarant les objectifs de leurs activités et leurs sources de financement. (b) Les laisser poursuivre leurs activités dangereuses sans la moindre surveillance ».

« Selon les lignes directrices méthodologiques publiées par l'Office national de planification économique (Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal – NTH), les règles et règlements suivants doivent entre autres s'appliquer dans le cadre d'une consultation publique générale (NTH, 2012) :

- la consultation doit être organisée à un stade du processus législatif où elle peut encore influencer l'opinion des législateurs ;
- le calendrier législatif prévu doit laisser assez de temps au public pour formuler des avis et des suggestions utiles ; l'expérience révèle que plus le public dispose de temps, plus le retour d'information est abondant ;
- la documentation communiquée dans le cadre d'une consultation publique doit être facilement compréhensible, concise et dépourvue de jargon ;
- l'intitulé doit être rédigé de manière à permettre au lecteur de déterminer rapidement si une consultation et la documentation connexe publiée influent sur sa vie ; un tableau d'information résumant les différentes consultations en cours doit être rédigé à cette fin »⁵.

3. Accès au financement

La Hongrie est l'un des premiers pays à avoir adopté en 1996 « une loi sur les 1 % » introduisant un mécanisme spécial permettant à chaque contribuable d'affecter 1 % de son impôt sur le revenu à un bénéficiaire de son choix. Pour pouvoir profiter de cette source de financement, les ONG doivent répondre à plusieurs conditions supplémentaires.

- L'ONG bénéficiaire doit compter au moins deux ans d'existence au moment où elle est désignée par le contribuable (ce délai pouvant être ramené à un an pour les organisations manifestement dédiées au bien public).
- L'ONG bénéficiaire doit mener au moins une activité d'utilité publique (sur les 22 répertoriées par la loi).
- L'ONG bénéficiaire doit également se conformer aux dispositions de la Loi sur les OBP interdisant aux entités concernées de se consacrer directement à une activité politique.

⁵ László Vértessy (2017). *The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary*. DOI, https://www.researchgate.net/publication/313653800_The_Public_Participation_in_the_Drafting_of_Legislation_in_Hungary

Toutefois, une ONG ne doit pas nécessairement avoir le statut d'organisme dédié au bien public (OBP) pour bénéficier d'une affectation de 1 % »⁶.

Depuis 2011, les sociétés peuvent, elles aussi, verser 1 % de leur impôt sur les bénéfices à des ONG. Le gouvernement encourage le renforcement de la responsabilité sociale du milieu des affaires. Le Fonds de coopération nationale est chargé de redistribuer une partie des recettes provenant de cet impôt ; il est géré par un conseil dont deux tiers des membres sont des représentants d'organisations non gouvernementales.

La perception par les ONG du mécanisme des 1 % est nettement moins idyllique. Elle souligne que la plupart d'entre elles possèdent peu de membres, mais peuvent compter sur des réseaux de sympathisants. Ce don financé par l'impôt ne représente donc pour elles qu'une faible portion de leur financement. La plupart des sommes générées par ces mécanismes vont à des écoles, des hôpitaux ou autres abris pour animaux sans vraiment renforcer la démocratie ou les droits fondamentaux. Le mécanisme exige par conséquent des ONG qu'elles consacrent beaucoup d'efforts pour informer le grand public de leur action en contrepartie d'un faible retour. Cette conclusion s'appuie également sur la constatation d'une rhétorique publique généralement défavorable aux ONG.

La Loi n° CIXXV de 2011 sur la liberté d'association, le statut d'utilité publique, ainsi que le fonctionnement et le subventionnement des organisations non gouvernementales est entrée en vigueur au début de 2012. Elle régleme la transparence des organisations de la société civile et instaure un registre officiel, librement accessible, répertoriant lesdites organisations.

La législation définit les différents types de financement par le gouvernement en distinguant entre les implications juridiques des dons, des financements de projet et des contrats de service public. La nouvelle loi énumère les exigences pertinentes sous l'angle financier et comptable en établissant une distinction entre les divers types de recettes et de dépenses et énonce les règles de collecte des dons.

En vertu de la Loi sur le fonctionnement et le financement des partis politiques (Loi n° XXXIII/1989), ces formations ne peuvent pas accepter l'aide financière d'un gouvernement étranger⁷. Notre Conseil d'experts a relevé en 2015 que cette restriction ne s'applique toutefois pas aux ONG.

L'évolution récente de la question prouve que le gouvernement a changé d'avis. Le projet de Loi sur la transparence des organisations soutenues depuis l'étranger (déposé sur le bureau

⁶ Nilda Bullain : « About Miracles and Misperceptions - Lessons from the 'percentage mechanism' in Hungary », *European Center for Not-for-Profit Law*, <http://www.icnl.org/research/library/files/Hungary/miracles.pdf> [disponible uniquement en anglais].

⁷ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (décembre 2015). *Regulating political activities of non-governmental organisations*. Étude thématique préparée par Katerina Hadzi-Miceva Evans au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Conférence des OING du Conseil de l'Europe [disponible uniquement en anglais].

du Parlement sous le n° T/14967) se fonde sur l'idée qu'un renforcement de la transparence des ONG recevant des fonds de l'étranger s'impose pour protéger la sécurité et la souveraineté nationale et s'inscrit dans le cadre des efforts visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ces auteurs considèrent les ONG comme des agents étrangers potentiels représentant une menace pour la stabilité et la sécurité nationales. Ce projet de loi s'analyse en une véritable remise en question du droit à la liberté d'association. Les ONG hongroises sont déjà soumises à des exigences détaillées en matière de soumission de rapports d'activité et financiers en vertu de la législation en vigueur. Elles sont notamment tenues d'indiquer avec précision les subventions d'origine étrangère reçues (y compris celles de l'UE) et la manière dont elles utilisent les subventions et les dons émanant aussi bien du gouvernement central que des collectivités locales, de sources internationales ou d'autres bailleurs de fonds. « Les rapports sont publiquement accessibles au greffe du tribunal compétent. En outre, les ONG disposant d'un site Web doivent également poster lesdits documents sur la Toile. Ceci a fin de garantir le fonctionnement transparent des ONG et de donner un aperçu de leurs activités et de leurs sources de financement. »⁸. Comme le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG n'a pas manqué de le faire remarquer dans son avis, le projet de loi n'est pas conforme aux « normes et meilleures pratiques internationales, notamment celles de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Recommandation (2007)14 du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe et d'autres normes et principes internationaux reconnus, notamment sous l'angle de la conformité au principe de liberté d'association, d'expression, de participation à la conduite des affaires publiques et de respect de la vie privée, ainsi que de la faculté pour les ONG de solliciter, recevoir et utiliser des ressources »⁹. Ces craintes sont partagées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁰, ainsi que par les rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, sur le droit de réunion pacifique et d'association et sur la situation des défenseurs des droits de l'homme.

En 2014-15, les ONG recevant des fonds de Norway Grants ont été mises sur la sellette et certaines d'entre elles ont fait l'objet d'enquêtes officielles. Juste avant la visite de la Conférence des OING, quatre ONG roms ont dû fermer par manque d'argent, principalement en raison de modifications intervenues dans la gestion des subventions accordées par Norway Grants. Après le scandale ayant affecté cet organisme, le Gouvernement hongrois a commencé à recourir à une rhétorique hostile aux fondations Soros, les accusant d'être « une puissance occulte ». Les organisations de la société civile (OSC) qui recevaient des

⁸ Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (avril 2017). Avis sur le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations soutenues par l'étranger. Avis préparé par le Conseil d'experts à la demande de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe, paragraphe 75.

⁹ *Ibidem*, paragraphe 85.

¹⁰ CommHR/NM/sf021-2017, Lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie par M. Nils Muižnieks, 26 avril 2017 [disponible uniquement en anglais].

subventions de cette source ont été placées sur « liste noire » et continuent à être stigmatisées dans l'opinion. Les ONG font observer que la liste « Soros » reprend des listes antérieures déjà établies dans le cadre d'attaques précédentes du gouvernement contre les ONG recevant une aide par le biais du fonds EEE/Norway Grants¹¹. Il semble que les hommes politiques aient recours à ce moyen pour créer un ennemi commun en vue de renforcer leur pouvoir dans l'opinion publique.

La délégation de la Conférence des OING a été choquée d'apprendre de certaines ONG que celles-ci sont tenues de se protéger contre les écoutes illicites et autres moyens de surveillance (certaines d'entre elles ayant trouvé des micros dans leurs bureaux). Ces révélations doivent être corrélées à l'annonce du vice-président du Fidesz et de la Commission de la sûreté nationale du Parlement, le 26 septembre 2016, selon laquelle il aurait demandé au Comité de la sécurité nationale et au service de sécurité de procéder à des inspections des organisations « coopérant avec le réseau Soros ». Le même aurait déclaré avoir identifié 22 organisations de ce type, lesquelles « violent ouvertement le droit hongrois et celui de l'Union européenne et participent illégalement à des activités politiques en utilisant pour ce faire 'de l'argent noir' »¹².

Compte tenu des attaques documentées par les ONG¹³, les déclarations faites par les autorités pendant notre visite – pour souligner la collaboration entre les pouvoirs publics et les fondations Soros – ne sauraient être considérées comme crédibles.

4. Consultation du public et participation des ONG au processus législatif

Les ONG notent une détérioration générale des relations avec les pouvoirs publics¹⁴. Elles relèvent que les consultations et le dialogue avec ces derniers étaient beaucoup plus ouverts il y a six ou sept ans. En raison de cette évolution, les ONG sont tenues d'avoir beaucoup plus souvent recours à des procédures judiciaires. En Hongrie, seuls les projets de loi présentés par l'exécutif doivent être publiés. Jusqu'en 2010, les ONG participaient directement de manière systématique au processus législatif. Au cours de la période 2010-

¹¹ "A lista: a Soros-hálózat hazai kitarottjai" <https://888.hu/article-a-lista-a-soros-halozat-hazai-kitartottjai>

¹² Czinkóczi Sándor « Németh Szilárd rákületéné a titkosszolgálatokat a Sorossal együttműködő szervezetekre » POLITIKA 26 September 2016 <https://444.hu/2016/09/26/nemeth-szilard-rakuldene-a-titkosszolgálatokat-a-sorossal-egyuttmukodo-szervezetekre>

¹³ Timelines of governmental attacks against NGOs <http://www.helsinki.hu/en/timeline-of-governmental-attacks-against-ngos/>

¹⁴ À cet égard, il convient de relever que la Hongrie a quitté le Partenariat pour un gouvernement transparent en 2016, soit deux jours à peine avant le Sommet de Paris de cette organisation. Pour ce faire, il a promulgué un décret ainsi motivé: « Au lieu de discuter de bonnes pratiques de gouvernance, le Partenariat pour un gouvernement transparent est devenu une arène où certains pays donnent des leçons aux autres en l'absence de tout dialogue véritable, où les faits sont déformés et où des rapports tendancieux sont préparés. Ces rapports reprennent l'opinion de prétendues organisations de la société civile qui ne cesse de juger notre pays sans accorder aux réponses de notre gouvernement l'attention qu'elles méritent. Il ne servirait à rien de rester membre d'une telle organisation s'est en totalement écartée des objectifs de ses fondateurs. ». http://k.blog.hu/2016/12/07/hungary_withdraws_from_ogp

14, par contre, bon nombre de projets de loi ont été présentés directement par des députés, lesquels ne sont pas tenus de procéder à une consultation publique. Le gouvernement dispose d'un site Web dédié à la consultation publique, mais les délais imposés pour formuler des remarques sont extrêmement courts. En vertu de l'article 8 (1)-(2) de la Loi n° CXXXI de 2010, toute consultation « générale » doit obligatoirement prévoir le postage du projet de loi en cause sur le Web, de manière à pouvoir recueillir des avis par courriel. Aucun délai précis n'est prescrit, l'article 10(1) se contentant d'affirmer que le projet sera publié « en temps utile » pour permettre son évaluation, la formulation d'avis le concernant et l'évaluation des avis et recommandations soumis.

L'exemple qui suit a été fourni par les ONG et révèle la manière dont les pouvoirs publics interprètent la formule « en temps utile » mentionné dans la loi. Un projet de loi modifiant la Loi sur l'asile (composé de 45 articles répartis sur 17 pages) avait été présenté concernant une question tenant une place essentielle dans la communication du gouvernement à l'époque. Il avait été publié le 19 juin 2016 sur le site Web officiel du gouvernement accompagné d'une mention précisant que les commentaires le concernant devaient être soumis le même jour.

L'un des moyens de contourner l'obligation de consultation publique est de présenter des projets de loi intermédiaires d'un député. Le Comité Helsinki hongrois qui surveille le processus législatif a communiqué deux exemples illustrant le recours à ce procédé par la majorité depuis les élections de 2010 :

- même si, en vertu des dispositions finales de la Loi fondamentale (à savoir la nouvelle Constitution entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012), le Gouvernement est tenu de soumettre à l'Assemblée nationale tous les projets de loi nécessaires à l'exécution de la Loi fondamentale¹⁵, le projet de loi sur la Cour constitutionnelle¹⁶ a été soumis par la Commission parlementaire pour les questions constitutionnelles, judiciaires et procédurales, tandis que les projets de loi sur la liberté de religion et de confession¹⁷ ont été soumis par des députés de la coalition gouvernementale.
- Sur les 12 projets de loi de modification de l'ancienne Constitution adoptés entre les élections de 2010 et le 31 décembre 2011, neuf ont été soumis par des députés du parti au pouvoir¹⁸.

Les ONG continuent à commenter les projets sans pour autant recevoir un retour d'information des autorités sur leurs remarques. Conscientes de ce que leur contribution n'a

¹⁵ Loi fondamentale, dispositions finales, paragraphe 4.

¹⁶ Loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle.

¹⁷ Loi C de 2011 sur la liberté de conscience et de religion, ainsi que sur le statut juridique des Églises, des confessions et des communautés religieuses (première Loi sur la liberté de religion et les Églises) ; Loi CCVI de 2011 sur la liberté de conscience et de religion, ainsi que sur le statut juridique des Églises, des confessions et des communautés religieuses (deuxième Loi sur la liberté de religion et les Églises).

¹⁸ Communication du Comité Helsinki hongrois.

aucun effet sur les législateurs, elles préfèrent désormais communiquer leurs opinions aux médias, plutôt que d'envoyer des propositions au gouvernement.

Les ONG observent de réelles différences entre les ministères, notamment sous l'angle de leur ouverture en matière de consultation. Elles soulignent par exemple, l'attitude positive du ministère de la Justice lequel se distingue sur ce point du ministère des Ressources humaines et du ministère de l'Intérieur.

Manifestement, nous avons eu droit à des opinions contraires. Par exemple, l'Association nationale des familles nombreuses (NOE) a signé un partenariat stratégique avec le ministère des Ressources humaines en vertu duquel elle doit être consultée sur toutes les questions liées à la politique familiale, à l'enseignement préscolaire et aux garderies, à l'enseignement, aux problèmes des handicapés, aux soins liés à la dépendance, aux prestations sociales, aux droits à la retraite, à la politique des aides, etc. NOE jouit d'une expérience positive de collaboration avec le ministère et relève que ses contributions sont prises en considération.

Aux yeux des ONG, le Parlement applique des procédures opaques et restreint leur accès. Les commissions parlementaires devraient recourir à la liste des organisations « intéressées ». En réalité, les députés sont obligés de lancer des invitations spécifiques et directes aux ONG. L'autorisation de participer fait ensuite l'objet d'un vote par la commission concernée. En d'autres termes, les ONG sont « liées » aux députés lesquels doivent à la fois les connaître et les reconnaître. Une telle pratique laisse la voie libre à l'instrumentalisation par les partis politiques. Les ONG notent également que le calendrier des commissions parlementaires n'est pas publié à temps.

Une bonne partie de l'interaction entre les pouvoirs publics, les organismes officiels et les ONG se fonde sur les contacts individuels et la reconnaissance mutuelle du travail accompli. Ce type de dialogue présente toutefois le risque de favoriser le clientélisme et ne permet pas d'établir une structure revêtant un caractère transparent.

Pendant nos réunions avec les autorités, les représentants du gouvernement ont certifié être eux-mêmes totalement résolus à tenir compte de l'opinion des ONG dans le cadre d'une consultation légale formelle.

Les ONG ont fourni deux exemples positifs de consultation publique.

- La préparation des dispositions du nouveau Code pénal relative aux crimes de haine en 2012.
- Les invitations lancées en 2015 et 2016 par le ministère de la Justice aux ONG vouées à la défense des droits de l'homme afin qu'elles contribuent au processus de rédaction du nouveau Code de procédure pénale.

Malgré tout, les ONG déplorent la forte politisation de certaines institutions judiciaires comme la Cour constitutionnelle dont l'attitude « progouvernementale » semble aller à l'encontre de son obligation d'indépendance¹⁹.

En février 2012, le Gouvernement hongrois a établi le Groupe de travail sur les droits de l'homme dont l'objectif est de suivre la mise en œuvre des normes pertinentes en Hongrie « en consultation avec les organisations de la société civile, les associations représentatives, les organisations professionnelles et les organes constitutionnels, ainsi que de promouvoir la communication professionnelle relative aux droits de l'homme »²⁰. Au niveau institutionnel, les membres représentent la quasi-totalité des organes intéressés, ce qui confère au Groupe un caractère interministériel. La même instance fait également fonction de table ronde « Droits de l'homme » et organise à ce titre des discussions avec la société civile, les associations représentatives et les organisations professionnelles sur le thème de la mise en œuvre des droits de l'homme. La table ronde formule également des recommandations liées aux activités et aux tâches du Groupe de travail. Ses membres débattent des problèmes actuels liés aux droits de l'homme et envoient des propositions par écrit aux décideurs par l'intermédiaire de 11 ateliers organisés par thèmes²¹. Chaque atelier fixe son propre ordre du jour et porte les questions qui lui paraissent pertinentes à l'attention du gouvernement. En 2012, certaines règles fondamentales ont été posées afin que chaque atelier se réunisse au moins deux fois par an, de même que la table ronde. Le gouvernement soumet un rapport au Groupe de travail et les membres de ce dernier sont également libres de proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour.

En 2012, les membres de la table ronde « Droits de l'homme » ont été désignés à l'issue d'une procédure de soumission de candidature. Aujourd'hui, les ONG désireuses de rejoindre cet organe sont invitées à formuler une simple demande auprès du ministère de la Justice. Selon les ONG, dans certains groupes de travail les organisations favorables au gouvernement – et directement financées par des représentants de celui-ci – sont surreprésentées. Ce déséquilibre empêche toute discussion contradictoire avec les autorités. Certaines organisations critiques et indépendantes ont quitté la table ronde à la suite des attaques lancées par le gouvernement contre les ONG²². Il convient de noter de ce point de vue que, même si la Hongrie n'avait pas adopté la « Loi sur les agents étrangers », dans la sphère publique certaines ONG sont déjà affublées de ce label²³. Cette rhétorique négative a

¹⁹ Pour plus de détails, voir <http://www.helsinki.hu/en/rule-of-law/>

²⁰ Site Web du Groupe de travail « Droits de l'homme » du ministère de la Justice, <http://emberijogok.kormany.hu/human-rights-working-group>

²¹ Site Web du Groupe de travail « Droits de l'homme » du ministère de la Justice, <http://emberijogok.kormany.hu/human-rights-working-group>

²² Le Comité Helsinki hongrois (HHC) a quitté la table ronde « Droits de l'homme » en septembre 2014 pour protester contre les attaques lancées par le gouvernement contre les ONG et plus particulièrement une descente de police dans les bureaux d'une organisation. Peu de temps après, le Centre européen pour les droits des Roms, le Bureau de défense juridique des minorités nationales et ethniques et l'Union hongroise des libertés civiles ont également quitté la table ronde pour les mêmes raisons.

²³ Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Déclaration de fin de mission du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, visite effectuée en Hongrie du 8 au

fait l'objet de deux lettres envoyées à l'ambassadeur de Hongrie auprès du Conseil de l'Europe par le président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe après la visite.

Le Commissaire aux droits fondamentaux dirige un organisme comparable au bureau d'un ombudsman et il est chargé de la protection des droits individuels en Hongrie ; son mandat prévoit notamment l'obligation de soutenir les groupes vulnérables et de formuler des recommandations en matière de lutte contre la discrimination. Le Commissaire aux droits fondamentaux peut déposer une demande de contrôle de constitutionnalité d'un projet de loi devant la Cour constitutionnelle et a effectivement usé de cette faculté en ce qui concerne un projet qui prévoyait le placement en détention provisoire illimitée pour certaines catégories de personnes. Pourtant, les ONG ont dénoncé son refus de lancer une enquête sur le recours à la violence dans le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile. L'Ombudsman semble favorable à la reconnaissance des droits des LGBTQI et aux initiatives visant à lutter contre la violence à l'égard des femmes. Cependant, ses actions en faveur des femmes ne semblent pas englober l'ensemble des intéressées. Certaines ONG pro-choix n'ont plus droit à un financement public et les fonds émanant de l'Union européenne sont canalisés vers des organisations favorables au gouvernement et opposées à l'avortement.

La rhétorique anti-Soros alimente également un discours hostile aux migrants et a conduit à la restriction des activités déployées par la société civile en faveur des intéressés. Seules certaines ONG – comme Caritas, le CICR et le Comité Helsinki – avaient accès à la zone de transit au mois de novembre.

5. Droits des personnes LGBTQI, discours et crimes de haine

La table ronde « Droits de l'homme » mentionnée plus haut dispose d'un groupe de travail thématique consacré aux droits des personnes LGBTQI. Il s'agit du premier forum consultatif formel des ONG œuvrant dans ce domaine en Hongrie. Selon les organisations intéressées, ce groupe de travail serait l'un des plus actifs. Cependant, les ONG sont tenues de militer pour dénoncer les discriminations fondées sur le genre. Par ailleurs, elles travaillent d'arrache-pied à la reconnaissance juridique de la qualité de transgenre, afin que les personnes concernées ne soient plus tenues de choisir uniquement entre homme ou femme s'agissant d'indiquer leur sexe. Dans ce contexte, il conviendrait de mettre en place une procédure transparente et accessible fondée sur l'autodétermination en matière de sexe tel qu'il est indiqué sur les documents d'État civil.

La modification apportée en 2013 au Code pénal portait notamment sur les discours et les crimes de haine motivés « par l'orientation sexuelle et l'identité de genre » (articles 332 et 216, respectivement). Un réseau d'enquêteurs spécialisés dans les crimes de haine a été établi au sein de la police, laquelle a renforcé son dialogue avec les ONG défendant la cause

des LGBTQI et participe même à des sessions de formation organisées par ces dernières²⁴. De plus, en 2016, un cours HELP organisé conjointement par le Conseil de l'Europe et le BIDDH a été ouvert à Budapest en coopération avec le Bureau du procureur général de Hongrie en faveur d'un premier groupe pilote de 31 procureurs et juges. Un procureur par comté a été sélectionné par la direction du parquet de manière à ce qu'un spécialiste des crimes de haine officie dans chacune de ces divisions territoriales. Ce type de formation est indispensable à la collecte adéquate de données pertinentes, à l'évaluation de l'ampleur du phénomène et à l'action des pouvoirs publics aux niveaux national et local.

Conclusion et recommandations

Il nous est apparu que la Hongrie pourrait disposer d'un cadre constructif propice à un dialogue ouvert avec les ONG. Il nous est également apparu que ce dialogue dépend davantage des intentions politiques du gouvernement – qui, pour l'instant, revêtent un caractère plus destructif que constructif – que du cadre institutionnel ou juridique mis en place et des moyens des pouvoirs publics et des ONG. Nous demeurons préoccupés par la situation observée en Hongrie pour ce qui concerne la liberté d'association. Les défenseurs des droits de l'homme travaillent dans un environnement relativement polarisé et politisé. La rhétorique négative et les attaques menées contre les ONG portent atteinte à la capacité de ces organisations à contribuer à la société démocratique. Par conséquent, la défiance entre la société et les ONG d'une part et entre les ONG et les décideurs politiques ou les institutions publiques d'autre part ne cesse de croître. Dans ce contexte, nous recommandons au gouvernement de :

- cesser immédiatement d'utiliser en public une rhétorique hostile aux ONG qui travaillent sous l'égide d'une organisation internationale ou qui reçoivent un soutien financier de l'étranger ;
- tenir compte du fait que toute mesure visant à accroître la transparence du financement devrait s'appliquer à l'ensemble des parties prenantes, y compris les ONG œuvrant dans le pays ou à l'étranger qui reçoivent une aide financière du gouvernement ou d'autres institutions publiques ;
- veiller à ce que les ONG puissent bénéficier de fonds provenant d'une source locale ou étrangère en l'absence de toute stigmatisation et discrimination entre les donateurs d'une part et entre les organisations bénéficiaires d'autre part ;
- garantir la consultation et la participation effectives des ONG à tous les stades de l'élaboration de la législation primaire et secondaire affectant leur statut, leur financement ou leur sphère d'activité. Les questions posées aux ONG devraient être formulées de manière objective et non politisée ;
- renforcer l'éducation civique et l'enseignement informel des droits de l'homme ;

²⁴ LGBTQI RIGHTS IN HUNGARY Proposition conjointe émanant de l'Alliance LGBT hongroise, l'Association transgenre Transvanilla, la Háttér Society, Budapest Pride et l'Association hongroise lesbienne Labrisz, UPR 2^e cycle, septembre 2015.

- éviter toute mesure introduisant une discrimination au détriment des droits des minorités et des personnes LGBTQI dans l'espace civique public ;
- faciliter la sensibilisation à la lutte contre l'homophobie et la transphobie.

Nous recommandons aux ONG de :

- créer une plate-forme chargée de recueillir des éléments probants afin d'assurer le suivi des décisions prises par les autorités administratives et judiciaires concernant les ONG (attribution ou non-attribution de subventions, demandes de consultation ou absence de demandes de consultation, etc.) ;
- suivre de près les incidents dans lesquels des défenseurs des droits de l'homme sont menacés ou attaqués et les signaler aux autorités judiciaires ;
- renforcer la solidarité entre les ONG, quelle que soit leur taille ;
- contribuer à l'éducation civique et à l'enseignement informel des droits de l'homme.
- Faciliter la sensibilisation à la lutte contre l'homophobie et la transphobie.

Nous recommandons à la Conférence des OING du Conseil de l'Europe de :

- faciliter l'accès des ONG hongroises à l'information et soutenir ces organisations au niveau international ;
- attirer l'attention de la communauté internationale sur les initiatives citoyennes constructives et sur les atteintes à la liberté d'association en Hongrie ;
- intensifier les efforts visant à renforcer l'image publique des ONG en tant qu'organisations indépendantes et acteurs essentiels de la démocratie.

Sources

CommHR/NM/sf021-2017, Lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie par M. Nils Muižnieks, 26 avril 2017.

Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (avril 2017). Avis sur le projet de Loi hongrois sur la transparence des organisations soutenues depuis l'étranger. Avis préparé par le Conseil d'experts à la demande de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG (décembre 2015). *Regulating political activities of non-governmental organisations*. Étude thématique préparée par Katerina Hadzi-Miceva Evans au nom du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, Conférence des OING du Conseil de l'Europe.

LGBTQI RIGHTS IN HUNGARY Proposition conjointe émanant de l'Alliance LGBT hongroise, l'association transgenre Transvanilla, la Háttér Society, Budapest Pride et l'Association hongroise lesbienne Labrisz, UPR 2e cycle, septembre 2015.

Hungarian Helsinki Committee "Timelines of governmental attacks against NGOs"
<http://www.helsinki.hu/en/timeline-of-governmental-attacks-against-ngos/>

Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Déclaration de fin de mission du rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, visite effectuée en Hongrie du 8 au 16 février 2016

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>

[Venice Commission Preliminary Opinion on the Draft Law On the Transparency of Organisation Receiving Support from Abroad. Opinion 889/2017 2 June 2017](#)

Annexe

[Déclaration de la Présidente de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et du Président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur les déclarations de certains responsables politiques hongrois et sur des informations rapportées par les médias, qui taxent certaines organisations non gouvernementales \(ONG\) d'agents étrangers à la solde de ceux qui les financent.](#)