

Strasbourg, 11 juin 2010

Public
Greco RC-II (2008) 4F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Hongrie

Adopté par le GRECO
lors de sa 47^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 7-11 juin 2010)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Hongrie lors de sa 27^e Réunion Plénière (Strasbourg, 6-10 mars 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 5F) a été rendu public par le GRECO le 16 mai 2006, suite à l'autorisation des autorités hongroises.
2. Conformément à la procédure de mise en conformité du GRECO, la Hongrie a soumis son Rapport de Situation le 24 septembre 2007 ; puis des informations complémentaires ont été communiquées le 5 février 2008. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur la Hongrie lors de la 37^{ème} réunion plénière (4 avril 2008), rendu public le 9 avril 2008. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 4F) a conclu que les recommandations i, ii, et ix avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations iii, xi et xii avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv, v, viii et x ayant été mises en œuvre partiellement et les recommandations vi et vii n'ayant pas été mises en œuvre, le GRECO a demandé des informations complémentaires qui ont été transmises le 26 novembre 2009.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objectif d'évaluer la mise en œuvre des recommandations iv, v, vi, vii, viii et x au vu des informations complémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iv.

4. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
5. Le GRECO a rappelé, dans son Rapport de Conformité, qu'il avait considéré que les mesures prises dans ce domaine étaient limitées : certaines activités visant à accroître la sensibilisation avaient été menées concernant la mise en application concrète de la loi sur la liberté de l'information électronique, mais aucune formation n'avait été dispensée sur la mise en œuvre de la législation relative à la liberté de l'information. Le GRECO avait noté par ailleurs, sur la base des éléments fournis à l'époque par les autorités, que l'application effective de l'accès à l'information restait problématique dans la pratique. Le GRECO a demandé l'adoption de mesures plus efficaces et estimé que la recommandation iv avait été mise en œuvre partiellement.
6. Les autorités hongroises font état, à présent, de leurs projets, dans le cadre du Plan gouvernemental à mi-parcours pour 2008-2010, de formations à l'intention des agents publics sur la mise en œuvre de la législation relative à la liberté de l'information. Elles ajoutent par ailleurs que, dans le cadre des épreuves pour l'entrée dans la fonction publique, deux modules des questionnaires à remplir portent sur la prévention de la corruption, la responsabilité du service public, la transparence et la protection des données. En outre, la lutte contre la corruption est l'un des sujets essentiels traités dans les cours de formation générale des fonctionnaires. Les autorités indiquent aussi qu'un programme spécial de formation anticorruption a été organisé de 2006 à 2008 et permis de former environ 2 500 fonctionnaires aux principes et moyens disponibles en matière de lutte contre la corruption.

7. D'autres mesures ont été élaborées pour mettre en œuvre les dispositions de la Loi sur la liberté de l'information électronique, dont la publication d'un manuel sur l'administration électronique. Dans ce contexte, les autorités indiquent que cette loi est essentielle pour répondre aux préoccupations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle en ce qui concerne l'accès à l'information. En particulier, elle élargit les catégories de documents administratifs susceptibles d'être consultés par le public (en d'autres termes, elle réduit le nombre d'exceptions au droit d'accès à l'information).
8. Le GRECO prend note des éléments nouveaux apportés en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation sur l'information électronique, l'administration électronique et la formation à la lutte contre la corruption. Il prend note des projets mentionnés de démarrage de formations ciblées pour les agents publics sur l'application de la législation sur l'information électronique, conformément aux recommandations. Néanmoins, il ne s'agit que de projets n'ayant pas encore abouti.
9. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandations v, vi et vii.

10. *Le GRECO avait recommandé d'introduire dans les meilleurs délais 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.*
11. *Le GRECO avait recommandé que le modèle de Code de conduite élaboré par le ministère de l'Intérieur pour les fonctionnaires, donne des indications claires concernant le fait de solliciter ou recevoir des cadeaux.*
12. *Le GRECO avait recommandé d'adopter des règles/directives claires pour les cas où les fonctionnaires passent dans le secteur privé afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts.*
13. Le GRECO rappelle qu'il a pris acte, dans son Rapport de Conformité, des dispositions prises pour former les agents publics aux questions d'éthique ainsi que des progrès réalisés en ce qui concerne l'adoption d'un Code de conduite pour les fonctionnaires. Toutefois, en attendant l'adoption de ce Code – et la formation ultérieure sur ses dispositions –, le GRECO a estimé que la recommandation v est partiellement mise en œuvre.
14. Les autorités hongroises indiquent que, dans le cadre du programme gouvernemental contre la corruption, le Parlement a adopté, le 26 octobre 2009, la décision n° 105/2009 sur les principes éthiques régissant la fonction publique (dont des questions comme les cadeaux, les conflits d'intérêts, le pantouflage, la dénonciation, les mesures disciplinaires en cas de violation etc.). Les dirigeants des organismes contrôlés par l'État ainsi que les autres institutions publiques, associations autonomes et organisations professionnelles sont invités à élaborer leurs propres codes de conduites, conformément aux principes généraux énoncés dans la décision n° 105/2009. Il reste à engager des négociations avec les syndicats, associations autonomes et chambres professionnelles concernés afin d'adopter un code de conduite unique pour les fonctionnaires.

15. La formation sur l'éthique s'est poursuivie. Au cours de la période allant de 2006 à 2009, environ 3 000 fonctionnaires de l'administration centrale et territoriale ont reçu une formation sur la lutte contre la corruption et l'éthique professionnelle. D'autres programmes de formation devraient être mis en place en application du plan gouvernemental à mi-parcours pour 2008-2010. Par ailleurs, les examens d'entrée dans la fonction publique comprennent à présent des questions concrètes sur l'éthique et les conflits d'intérêts.
16. Le GRECO prend acte des mesures signalées pour former les agents publics aux questions d'éthique et accroître leur sensibilisation dans ce domaine. Il prend note également de l'intention des autorités de traiter la question des cadeaux, des conflits d'intérêts et du pantouflage dans un code de conduite. Le GRECO regrette que la question de l'adoption d'un code de conduite unique pour l'ensemble de l'administration publique n'ait toujours pas été réglée. À cet égard, le GRECO observe que, malgré l'intention déclarée à maintes reprises par les autorités d'accélérer l'adoption d'un code de conduite pour les fonctionnaires, les avancées sont rares depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle. Plus particulièrement, le GRECO rappelle qu'au moment du Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, un modèle de Code de conduite avait déjà été rédigé (et remis à l'EEG aux fins d'analyse) et son adoption semblait imminente. C'est la raison pour laquelle le GRECO avait recommandé d'adopter "dans les meilleurs délais" ce projet de manière à intensifier le processus. Quatre années après le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, l'adoption du Code de conduite pour les fonctionnaires n'est toujours pas finalisée. Le GRECO invite instamment les autorités à adopter ce Code de conduite puis à mettre en place une formation appropriée.
17. Le GRECO conclut que les recommandations v, vi et vii restent partiellement mises en œuvre.

Recommandation viii.

18. *Le GRECO avait recommandé 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.*
19. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de Conformité, il avait fait le point sur les dispositions relatives aux auteurs de dénonciations figurant dans le Code de conduite pour les fonctionnaires ainsi que sur les activités de formation mentionnées concernant, notamment, la détection de la corruption sur le lieu de travail et l'obligation de signaler ces cas de manquement. Le GRECO a jugé toutefois que les mesures susmentionnées ne sont pas à même de fournir des indications utiles aux agents publics quant à la conduite à tenir au regard de l'obligation de signalement (par exemple, la marche à suivre pour signaler des soupçons de corruption et les dispositifs de protection disponibles). Le GRECO a conclu que la recommandation viii avait été partiellement mise en œuvre.
20. Les autorités hongroises indiquent à présent que le ministère de la Justice et de l'Application de la loi a préparé deux projets de loi concernant, notamment, la protection des donneurs d'alerte. Le 1er avril 2010, la Loi CLXIII sur les faits de corruption et la protection des personnes fournissant des informations d'utilité publique est entrée en vigueur ; elle comprend des dispositions détaillées concernant la marche à suivre pour signaler des soupçons de corruption et les dispositifs de protection disponibles. Cependant, le projet de loi mentionnant l'organe compétent qui devait mettre en œuvre les procédures nécessaires pour donner effet à la Loi CLXIII (à savoir l'Autorité des marchés publics et de la protection de l'intérêt général) a été renvoyé par le Président de la République au Parlement pour un examen approfondi. Du fait de

la dissolution du Parlement intervenue avant les dernières élections générales en avril 2010, cette question est toujours en souffrance.

21. Le GRECO prend acte des mesures prises pour mener à bien la mise en œuvre de la recommandation viii avec la promulgation des dispositions législatives sur la protection des donneurs d'alerte. Cependant, il est capital de rendre opérationnels dans la pratique les procédures et mécanismes nécessaires visant à la protection de ceux-ci, ce qui n'est actuellement pas le cas.
22. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

23. *Le GRECO avait recommandé 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.*
24. Le GRECO rappelle que, dans son Rapport de Conformité, il avait pris note que des amendements législatifs étaient en cours pour traiter la recommandation x. Dans l'attente de l'adoption effective de ces amendements, le GRECO a estimé que la recommandation est partiellement mise en œuvre.
25. Les autorités hongroises ont confirmé que la Loi IV de 2006 sur les associations commerciales a été amendée en septembre 2008. En application de cet amendement, le statut d'une association commerciale ne peut pas être changé si des mesures de liquidation ou de dissolution ont été prises ou si un tribunal pénal ou le parquet informe l'association concernée et le greffe du tribunal compétent que des sanctions pénales risquent de lui être infligées (article 69, nouveau paragraphe 2, Loi IV de 2006 sur les associations commerciales).
26. Le GRECO se félicite des modifications apportées à la législation afin d'empêcher que l'engagement de la responsabilité des personnes morales puisse être éludé par des changements survenant après l'infraction pénale et conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

27. Outre les conclusions figurant dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur la Hongrie et eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations iv, v, vi, vii et viii restent partiellement mises en œuvre. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que 7 des 12 recommandations adressées à la Hongrie ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante.
28. La Hongrie doit s'employer de manière plus convaincante à répondre efficacement aux préoccupations formulées par le GRECO en matière de prévention de la corruption dans l'administration publique. En particulier, il est essentiel qu'un Code de conduite pour les fonctionnaires soit adopté rapidement ; des retards nombreux sont à déplorer à cet égard. Qui plus est, des règles et des directrices doivent encore être élaborées à l'intention des agents publics concernant les cas de conflits d'intérêts en relation, notamment, avec l'emploi des agents publics dans le secteur privé (pantouflage) et l'acceptation de cadeaux. Il est aussi important de

veiller à rendre opérationnels dans la pratique les mécanismes de protection nécessaires pour les donneurs d'alerte. Les autorités sont instamment appelées à prendre des mesures plus déterminées dans ces domaines.

29. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de mise en conformité du deuxième cycle d'évaluation sur la Hongrie. Les autorités hongroises souhaiteront peut-être, toutefois, informer le GRECO d'autres faits nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations iv, v, vi, vii et viii.
30. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Hongrie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.