



Adoption: 20 juin 2012  
Publication: 11 septembre 2013

**Public**  
**Greco RC-III (2012) 3F**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Rapport de Conformité sur la Hongrie**

#### **Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)**

\* \* \*

#### **Transparence du financement des partis politiques**

Adopté par le GRECO  
à sa 56<sup>ème</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 20-22 juin 2012)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises en vue de mettre en œuvre les quinze recommandations adressées à la Hongrie dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (voir paragraphe 2). Ce rapport couvre les deux thèmes distincts suivants :
  - **Thème I – Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), Articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : Articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de la 47<sup>e</sup> réunion plénière (7-11 juin 2010), et rendu public le 29 juillet 2010, à la suite de l'autorisation de la Hongrie (Greco Eval III Rep (2009) 8F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités hongroises ont soumis leur Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 12 janvier 2012, a servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a demandé à la Pologne et à la Suisse de désigner les rapporteurs dans le cadre de la procédure de conformité. Ont été désignés M. Rafał KIERZYNKA, département de Droit pénal, ministère de la Justice, au titre de la Pologne, et M. Olivier GONIN, Unité Droit pénal International de l'Office fédéral de la Justice, pour le compte de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat pour la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation individuellement figurant dans le rapport d'évaluation, et donne une appréciation globale du niveau de conformité du Membre avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I : Incriminations**

6. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé cinq recommandations à la Hongrie concernant le Thème I. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités hongroises annoncent que la loi IV de 1978 sur le Code pénal (ci-après CP) a été modifiée et que les dispositions amendées ont pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Au nombre des modifications, on trouve les nouvelles dispositions qui ont été intégrées au chapitre XV du CP intitulé « Crimes contre l'intégrité de la vie publique et l'intégrité de la vie publique internationale » (articles 250-258/G), de manière à répondre aux prescriptions de certaines recommandations formulées par le GRECO.

### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO a recommandé i) d'incriminer explicitement la corruption passive à l'étranger dans le secteur privé ; et ii) d'envisager de retirer ou de ne pas renouveler la réserve relative à l'article 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
9. Les autorités hongroises indiquent que deux nouvelles dispositions ont été ajoutées à l'article 258/C du CP, qui porte sur la corruption à l'étranger. En application de ces nouvelles dispositions, la corruption passive à l'étranger dans le secteur privé a été érigée en infraction, selon les termes ci-après.

*Article 258/C du CP*

*3) Tout salarié ou membre d'une entité économique étrangère qui sollicite un avantage indu - en relation avec ses devoirs - ou accepte un tel avantage, ou la promesse de cet avantage en contrepartie d'un manquement à ses devoirs, ou donne son assentiment à la personne qui sollicite ou accepte l'avantage indu, se rend coupable d'une infraction majeure passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.*

*4) L'auteur de l'infraction pénale visée à l'alinéa 3) qui manque à ses devoirs en contrepartie de l'obtention d'un avantage indu, se rend coupable d'une infraction majeure passible d'une peine d'emprisonnement allant de un à cinq ans, ou de deux à huit ans si l'infraction est commise dans le cadre d'une association de malfaiteurs ou aux fins d'un profit financier régulier.*

10. Les autorités font par ailleurs savoir que, vu l'adoption des amendements législatifs incriminant la corruption passive à l'étranger, la réserve actuelle concernant l'article 8 de la STE 173 ne sera pas renouvelée.
11. Le GRECO se félicite du fait que la corruption passive à l'étranger dans le secteur privé est clairement incriminée par l'adoption des nouveaux alinéas ajoutés à l'article 258/C, conformément aux prescriptions de la recommandation. Le GRECO se réjouit aussi de ce que les autorités prévoient de ne pas renouveler leur réserve concernant l'article 8 de la STE 173.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions du code pénal hongrois relatives au trafic d'influence actif, soient parfaitement conformes à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption.*
14. Les autorités hongroises annoncent que deux nouveaux articles (256/A et 258/E), en rapport avec le trafic d'influence actif, ont été introduits dans le CP dans le cadre des modifications légales évoquées plus haut (paragraphe 7). Les nouvelles dispositions sont libellées comme suit.

*Article 256/A du CP*

*1) Quiconque promet ou octroie un avantage indu à une personne prétendant influencer un agent public, ou à une tierce personne au nom de la personne prétendant influencer un agent public, se rend coupable d'une infraction majeure passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.*

*2) Quiconque commet l'infraction pénale visée à l'alinéa 1) :*

*a) en relation avec un salarié ou un membre d'une entité économique étrangère, ou d'une association, se rend coupable d'un délit correctionnel passible d'une peine d'emprisonnement d'un an au maximum ;*

*b) en relation avec un salarié ou un membre habilité à agir de façon autonome d'une entité économique ou d'une organisation de la société civile, se rend coupable d'un délit correctionnel passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum.*

*Article 258/E du CP*

*1) Quiconque – prétendant influencer un agent public étranger – sollicite ou accepte un avantage indu pour lui-même/elle-même ou pour le compte d'une autre personne se rend coupable d'une infraction majeure passible d'une peine d'emprisonnement de un à cinq ans.*

*2) Quiconque promet ou octroie un avantage indu à une personne prétendant influencer un agent public étranger, ou à une tierce personne au nom de la personne prétendant influencer un agent public, se rend coupable d'une infraction majeure passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.*

15. Le GRECO salue l'adoption des deux nouvelles dispositions relatives au trafic d'influence actif. En plus d'incriminer le trafic d'influence actif conformément à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), ces nouvelles dispositions ne limitent apparemment pas l'infraction contrairement à ce qui avait été constaté dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 92). Plus précisément, elles établissent que le trafic d'influence actif est une infraction spécifique, et éliminent la nécessité d'appliquer les dispositions concernant la corruption active en cas de trafic d'influence actif, renforçant par-là indiscutablement la certitude juridique.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
- Recommandation iii.**
17. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que le Code pénal vise l'infraction de corruption d'arbitres nationaux et de procéder promptement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).*
18. Les autorités hongroises déclarent que l'article 137, point 1 du CP a été modifié de manière à inclure les arbitres dans la notion d'agents publics à des fins pénales. L'amendement est entré en vigueur le 1er janvier 2011.
19. Les autorités font valoir que rien ne s'oppose désormais à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), dont la procédure est en cours.
20. Le GRECO prend note de l'information communiquée et se félicite que la corruption d'arbitres nationaux est désormais explicitement incriminée dans le code pénal hongrois et de ce que les

autorités procèdent actuellement à la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation iv.**

22. *GRECO a recommandé d'allonger le délai de prescription de trois ans au minimum prévu à l'article 33 du Code pénal pour la corruption et le trafic d'influence.*
23. Les autorités hongroises font savoir que, sur la base de cette recommandation, le délai de prescription minimum applicable à la corruption et au trafic d'influence a été porté de trois à cinq ans par les récents amendements (paragraphe 7) aux articles 258 et 258H du CP, qui stipulent expressément que « le délai de prescription applicable aux infractions de corruption et de trafic d'influence ne peut pas être inférieur à cinq ans. »
24. Le GRECO note avec satisfaction que les autorités hongroises ont allongé le délai de prescription minimum applicable aux infractions de corruption et de trafic d'influence, tel que prescrit par la recommandation.
25. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation v.**

26. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et réviser en conséquence l'exonération de sanction automatique – et nécessairement totale – accordée, sur le fondement du « repentir réel », aux auteurs d'infractions de corruption active et de corruption passive à l'échelon national dans les secteurs public et privé.*
27. Les autorités hongroises indiquent que la disposition relative au « repentir réel », à savoir l'article 255/A du CP, a été révisée dans le cadre des modifications législatives évoquées plus haut (paragraphe 7), et que l'application systématique et obligatoire de la disposition a de ce fait été supprimée. Selon la version révisée de la disposition, les juges jouissent désormais clairement du pouvoir discrétionnaire de décider d'accorder ou pas, à l'auteur de l'infraction, une exonération de peine en prenant en compte les spécificités du cas d'espèce. La disposition amendée est libellée comme suit.

*Article 255/A du CP*

*1) L'auteur d'une infraction pénale visée aux articles 250 (1)-(2), 251 (1), 252 (1) et 255 (2), peut voir sa peine réduite sans limitation si il/elle avoue son acte aux autorités avant que celles-ci n'en prennent connaissance, leur restitue l'avantage financier indu obtenu sous une quelconque forme et révèle les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise. Dans les situations méritant une considération spéciale, l'exonération de sanction peut être totale.*

*2) L'auteur d'une infraction pénale visée aux articles 253, 254 et 255 (1), peut voir sa peine réduite sans limitation s'il/elle avoue son acte aux autorités avant que celles-ci n'en prennent connaissance et révèle les circonstances dans lesquelles il a été commis. Dans les situations méritant une considération spéciale, l'exonération de sanction peut être totale.*

28. Le GRECO se réjouit du fait que la disposition du Code pénal relative au repentir réel ait été examinée conformément aux prescriptions de la recommandation et aussi de l'adoption de la législation supprimant le caractère obligatoire de ce moyen de défense.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## **Thème II: Transparence du financement des partis politiques**

30. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé dix recommandations à la Hongrie concernant le Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

### **Recommandation i.**

31. *Le GRECO a recommandé d'examiner la nécessité de conserver l'exigence de la majorité des deux tiers pour l'adoption de la législation relative à la gestion financière et aux activités des partis politiques, prévue à l'article 63 de la Constitution, en vue de mettre en place une obligation de majorité simple pour l'adoption de ce type de texte de loi.*
32. Les autorités hongroises font savoir que le Parlement avait dressé une liste des lois dites "cardinales" (lois nécessitant un vote à la majorité des deux tiers du parlement pour être adoptée ou modifiée) avant l'adoption de la nouvelle Constitution hongroise en avril 2011, et que la nouvelle Constitution avait réduit leur nombre ; mais l'on avait estimé indispensable de maintenir la condition de la majorité pour les lois réglementant l'organisation de base de l'Etat (système de gouvernement), notamment le fonctionnement et la gestion économique des partis politiques.
33. Les autorités hongroises ajoutent que l'obligation actuelle d'une majorité des deux tiers n'a pas d'effet concret sur l'adoption des lois relatives aux partis politiques, puisque le parti au pouvoir réunit plus de deux tiers des votes du parlement.
34. Le GRECO prend note de l'information communiquée et rappelle que cette recommandation avait été formulée en raison de l'échec de plusieurs initiatives pour des réformes depuis l'adoption de la législation actuelle, en 1989 (voir le paragraphe 85 du Rapport d'évaluation). Le GRECO observe que le maintien d'une majorité des deux tiers en ce qui concerne la législation relative au financement des partis politiques entravera considérablement la mise en œuvre de réformes dans ce secteur, également à l'avenir. Cela étant, le GRECO prend acte du fait que les autorités ont examiné la question comme le demande la recommandation.
35. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

### **Recommandation ii.**

36. *GRECO a recommandé de veiller à ce que, d'une part, les partis politiques et les fondations qui leur sont associées puissent être à tout moment identifiés dans les registres des associations et, d'autre part, les coordonnées de leur siège social et de leurs principaux représentants mentionnés dans le registre soient régulièrement mises à jour.*
37. Les autorités hongroises déclarent que, à l'issue de plus d'une année de préparation et de consultation du public et des professionnels, le Parlement a adopté, en décembre 2011, la loi relative au droit d'association, à la gestion à but non lucratif, au fonctionnement et au

financement des organisations de la société civile (loi sur les ONG) et la loi relative à l'enregistrement des organisations de la société civile (loi sur l'enregistrement). Ces deux nouvelles lois sont entrées en vigueur respectivement le 22 décembre 2011 et le 1er janvier 2012. Les nouvelles lois ont accru la transparence, l'exactitude et la fiabilité des procédures d'enregistrement des ONG et des partis politiques, en faisant en sorte que les partis et les fondations qui leur sont associées puissent être identifiés dans les registres et que les coordonnées de leur siège social et de leurs principaux représentants qui y sont mentionnés soient régulièrement mises à jour. Les autorités font valoir aussi que l'article 4, paragraphe 1, de la nouvelle loi sur les ONG garantit que les ONG particulières, comme les partis politiques, sont facilement identifiées à partir du nom sous lequel elles ont été enregistrées.

38. Le GRECO se félicite de l'adoption de la nouvelle législation qui permettra de distinguer les partis politiques des autres ONG dans le registre des associations, et de réunir des informations à jour sur les sièges et les représentants des partis.
39. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandations iii à x.**

40. **Recommandation iii.** *Le GRECO a recommandé d'imposer aux partis politiques — en tenant compte de facteurs tels que leur dimension et leur degré d'activité — l'obligation légale i) de tenir convenablement leurs registres et leur comptabilité, conformément aux normes comptables admises, et ii) de veiller à ce que les informations adéquates contenues dans leurs registres et comptes annuels soient rendues publiques, de façon à ce qu'elles puissent être facilement consultées par le public en temps utile ;*

**Recommandation iv.** *Le GRECO a recommandé de rechercher le moyen d'établir un état récapitulatif des registres et des comptes des partis politiques, de manière à intégrer la comptabilité ou les autres informations pertinentes des entités liées directement ou indirectement à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité (par exemple les fondations de partis au sens strict et les autres fondations) ;*

**Recommandation v.** *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les partis politiques et les fondations de partis soient soumis aux mêmes obligations légales applicables aux dons supérieurs à un certain montant, et notamment à ce que les partis politiques aient l'obligation de publier l'identité de ces donateurs ; ii) d'établir des règles précises pour l'évaluation des dons en nature ; et iii) de prendre des mesures pour empêcher que l'interdiction des dons anonymes faits aux partis politiques soit contournée par les dons faits à d'autres entités ou aux candidats ;*

**Recommandation vi.** *Le GRECO a recommandé de revoir la durée de la campagne électorale et de veiller à ce que les recettes et les dépenses liées à la campagne et réalisées au cours de cette période soient correctement comptabilisées, ainsi que ii) d'envisager que les recettes et les dépenses soient communiquées au public à des intervalles raisonnables au cours de la campagne ;*

**Recommandation vii.** *Le GRECO a recommandé d'adopter le principe d'une vérification indépendante de la comptabilité des partis par des experts agréés ;*

**Recommandation viii.** *Le GRECO a recommandé de veiller à étendre le contrôle des partis politiques de manière à intégrer les registres et la comptabilité des entités directement ou*

*indirectement liées à un parti politique ou qui sont placées de quelque autre manière sous leur autorité ;*

**Recommandation ix.** *Le GRECO a recommandé i) d'assurer un contrôle plus fréquent, plus en amont et plus rapide du financement des partis politiques par la Cour nationale des comptes, notamment au moyen de mesures préventives et par l'ouverture d'enquêtes plus approfondies sur les irrégularités commises en matière de financement, et ii) d'ajuster en conséquence les moyens financiers et humains mis à sa disposition ;*

**Recommandation x.** *Le GRECO a recommandé de revoir les sanctions en vigueur en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des partis politiques et de veiller à ce que les dispositions actuelles et à venir en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales s'accompagnent de sanctions (souples) adaptées, qui soient efficaces, proportionnées et dissuasives.*

41. Les autorités hongroises déclarent que le Parlement national a adopté plus de 200 lois en 2011 afin de mettre la législation en conformité avec les exigences de la nouvelle Constitution, adoptée le 18 avril 2011. Elles ajoutent que les amendements à la législation relative aux partis politiques et aux campagnes électorales doivent être préparés en 2012.
42. Le GRECO regrette qu'aucune mesure n'ait été prise en vue de mettre en œuvre les recommandations iii à x depuis l'adoption du Rapport d'évaluation. Le GRECO note, toutefois, l'engagement affiché par les autorités de traiter ces recommandations en 2012.
43. Le GRECO conclut que les recommandations iii à x n'ont pas été mises en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

44. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de façon satisfaisante six des quinze recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** S'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations iii à x n'ont pas été mises en œuvre.
45. Concernant les incriminations, le GRECO se félicite de ce que toutes les recommandations, hormis la recommandation iii, sont désormais mises en œuvre. La Hongrie a adopté les amendements au Code pénal qui incriminent explicitement la corruption passive à l'étranger, le trafic d'influence actif et la corruption des arbitres nationaux. Qui plus est, le délai de prescription minimum applicable aux infractions de corruption et de trafic d'influence a été porté à cinq ans, et le caractère systématique et obligatoire des dispositions relatives au "repentir réel" supprimé comme le demandait le GRECO. Cependant, notant que la procédure de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) et le retrait de la réserve concernant l'article 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) restent à finaliser, le GRECO invite instamment les autorités à conclure ces actions dans les meilleurs délais.
46. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le tableau est assez décevant malgré les mesures positives prises afin de veiller à la transparence et à l'actualisation



des informations figurant dans le registre des partis. Le GRECO regrette que la situation concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'ait globalement pas évolué au regard de ce qu'elle était au moment de l'adoption du rapport d'évaluation. Le GRECO note l'engagement affiché par les autorités de satisfaire aux exigences des recommandations en souffrance, comme d'adopter des règles garantissant la transparence et l'exactitude des comptes des partis politiques et des entités qui leur sont liées ainsi que leur responsabilisation.

47. Au vu des conclusions des paragraphes 44 à 46, le GRECO note que, grâce aux modifications apportées en matière d'incrimination, la Hongrie a obtenu un niveau de conformité acceptable au regard des recommandations dans ce domaine. Par conséquent et malgré le faible niveau de conformité avec la recommandation relative à la transparence du financement des partis politiques, le GRECO conclut que le niveau de conformité général avec les recommandations n'est pas "globalement insatisfaisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement Intérieur. Le GRECO invite le Chef de la délégation hongroise à soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre de la recommandation iii (Thème I – Incriminations) et des recommandations iii à x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) au plus tard le 31 décembre 2013.
48. Enfin, le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.