



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015
Publication : 22 juillet 2015

Public
Greco Eval IV Rep (2014) 10F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES ECONOMIQUES	14
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	17
<i>Cadeaux</i>	17
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	18
<i>Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers (lobbying)</i>	19
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	21
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	25
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	25
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	28
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	33
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	34
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	35
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	35
<i>Récusation et retrait</i>	36
<i>Cadeaux</i>	37
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	37
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	38
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	40
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	42
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	42
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	44
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	45
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTERETS	46
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	47
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	47
<i>Récusation et retrait</i>	47
<i>Cadeaux</i>	48
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	48
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	49
SURVEILLANCE ET APPLICATION DE LA LOI	49
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION	51
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER	53

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du régime établi en Hongrie pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs. La Hongrie a mis en œuvre des réformes constitutionnelles et législatives substantielles au cours de la période 2010-2012, notamment dans des domaines couverts par ce rapport ; ainsi, une nouvelle Constitution et de nouvelles lois cardinales (organiques) concernant des parties essentielles de l'appareil de l'Etat, dont le parlement, le système judiciaire et le ministère public, ont été adoptées et promulguées en un court laps de temps. Ce processus a fait l'objet d'une attention considérable en Hongrie, mais aussi dans la communauté internationale (par exemple, le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et l'OSCE). Un dialogue entre les autorités hongroises et le Conseil de l'Europe, fondé dans une large mesure sur les avis juridiques de la Commission de Venise, a essentiellement porté sur le processus législatif en tant que tel et sur la substance des réformes récentes du système judiciaire et du ministère public.

2. Plus particulièrement, le rapport reconnaît que le processus législatif est réglementé de manière appropriée et qu'il garantit ouverture et transparence en règle générale. Néanmoins, il semblerait que le même processus, lorsqu'il est appliqué dans la pratique, notamment dans le contexte des réformes législatives de 2010-2012, n'a pas toujours été guidé par une transparence et une consultation suffisantes. En plus, l'implication de tiers dans ce processus n'est pas perçue comme étant suffisamment transparente, vu qu'il n'existe pas réglementation sur le lobbying au niveau parlementaire. Ces problèmes requièrent une large réflexion et des mesures décisives. Par ailleurs, le rapport souligne la nécessité d'établir des codes d'éthique/de conduite à l'usage des parlementaires de sorte à compléter la réglementation en vigueur par des orientations, notamment pour les situations dans lesquelles les parlementaires sont confrontés à diverses formes de conflits d'intérêts – par exemple, en ce qui concerne les cadeaux et autres avantages offerts, qui ne sont pas suffisamment réglementés à l'heure actuelle. D'autre part, les parlementaires devraient être tenus de déclarer les conflits d'intérêts tels qu'ils surviennent (*ad hoc*) et la mise en œuvre pratique de l'obligation de présenter une déclaration de patrimoine pourrait être davantage renforcée.

3. Depuis la transformation du système politique en Hongrie en 1989-1990, le système judiciaire a fait l'objet de réformes importantes visant à consolider son indépendance et le respect de l'Etat de droit. A l'époque de la création du Conseil national de la justice au milieu des années 90, la Hongrie faisait figure de pionnière parmi les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. Suite aux réformes judiciaires de 2010-2012, une nouvelle structure du système judiciaire incluant une autre autorité s'est vue confier la responsabilité de l'administration judiciaire, à savoir l'Office national de la justice (ONJ), dirigé par un Président (PONJ) élu directement par le Parlement. Les pouvoirs étendus dévolus au PONJ au départ ont été réduits suite au dialogue entre la Hongrie et la communauté internationale, et un meilleur équilibre entre les pouvoirs du PONJ et ceux du Conseil national de la justice (CNJ), organe collégial, a été atteint. Le présent rapport souligne la nécessité d'aller de l'avant dans cette voie, afin de réduire au minimum le risque potentiel de décisions discrétionnaires ; par exemple, dans le contexte de la nomination et promotion des juges. En outre, il y a lieu de saluer l'adoption récente d'un code d'éthique à l'intention des juges, instrument qui – espérons-le – pourra évoluer dans le temps ; en effet, il pourrait être plus précis et devrait s'accompagner d'une formation continue spécifique.

4. Le ministère public hongrois est une institution indépendante dotée de pouvoirs pertinents pour instruire et poursuivre les affaires pénales ; toutefois, son mandat s'étend au-delà de cette prérogative, sachant qu'il inclut un certain nombre de fonctions de surveillance. Cet organe repose sur un ordre hiérarchique strict, qui permet aux procureurs de rang supérieur (en tête desquels le Procureur général) de donner des instructions à un procureur subordonné, d'annuler une décision d'un procureur

subordonné et de réattribuer ou retirer une affaire. Un tel système doit être assorti de contrôles appropriés de manière à prévenir les risques d'irrégularités et de corruption, et davantage pourrait être fait à cet égard. Par ailleurs, l'indépendance du Procureur général par rapport au pouvoir politique serait plus claire si le titulaire de ce poste était non rééligible ; dans la même logique, il conviendrait de supprimer la possibilité – qui existe actuellement – de bloquer pour des motivations politiques l'élection d'un nouveau Procureur général avec une minorité de voix au Parlement, auquel cas le Procureur général sortant reste alors en fonctions après que son mandat soit arrivé à échéance. De plus, les procédures disciplinaires applicables aux procureurs ordinaires gagneraient à être plus transparentes et assorties d'une plus grande responsabilité. Les décisions des procureurs de rang supérieur de retirer une affaire à un procureur pour la confier à un autre devraient reposer sur des critères et des justifications stricts.

5. Le rapport souligne aussi la nécessité de traiter la situation qui prévaut en Hongrie en matière d'immunités, c'est-à-dire le fait que les parlementaires, juges et procureurs jouissent tous d'une immunité au sens strict (inviolabilité) pour toute infraction pénale, sauf en cas de flagrant délit. Ces privilèges devraient être réduits dans la mesure de ce qui est nécessaire pour l'exercice des fonctions des agents publics concernés ; à défaut, ils peuvent nuire à l'efficacité de la prévention de la corruption en ce qui concerne ces agents publics.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. La Hongrie a adhéré au GRECO en 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en mars 2003), Deuxième (en mars 2006) et Troisième (en juin 2010) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco/fr).

7. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce sujet, le GRECO s'engage sur un terrain d'action nouveau et souligne le caractère pluridisciplinaire de son mandat. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

10. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO a exploité les réponses de la Hongrie au Questionnaire d'Évaluation (Greco Eval IV (2013) 13F) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Hongrie du 27 au 31 octobre 2014. L'EEG était composée de M. Flemming DENKER, ancien Procureur général adjoint (Danemark), M. Tomáš HUDECEK, expert juridique, ministère de la Justice (République tchèque), M^{me} Rusudan MIKHELIDZE, Secrétaire du Conseil de lutte contre la corruption, ministère de la Justice (Géorgie) et M. Dimosthenis STIGGAS, Président du Tribunal de district de Serres (Grèce). L'EEG était assistée de M. Björn JANSON, Secrétaire Exécutif adjoint du GRECO.

11. L'EEG a été reçue par le Secrétaire d'Etat et le Secrétaire d'Etat adjoint aux affaires européennes et relations internationales, du ministère de l'Intérieur, et le Chef du Service chargé de la prévention de la Corruption, au Service national de protection. Elle a interrogé des membres et d'autres représentants de l'Assemblée nationale (Parlement) : le Vice-Président, la Commission des immunités, la Commission de la justice, la Commission des lois, la Direction des lois, le Département de la codification, la Direction de la gestion financière et des opérations, le Chef du personnel et le Service de presse. Elle a aussi rencontré des représentants du système judiciaire, à savoir des juges de tous les échelons juridictionnels et des agents de l'Office national de la justice, du

Conseil national de la justice et de l'Académie judiciaire. L'EEG s'est en outre entretenue avec des agents du ministère de la Justice, du Bureau du Procureur général (dont son Secrétaire général et des procureurs de différents échelons), du Service du personnel et du Centre de formation des procureurs. De plus, l'EEG a eu des discussions avec des représentants de l'Association des juges hongrois, du Barreau et de l'Association des procureurs hongrois. Enfin, elle a rencontré des représentants de la société civile, en particulier Transparency International, Cöf-Cöka, K-monitor, Geopol Tanács, JVSZ et Hir 24.

12. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités hongroises pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités hongroises, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Hongrie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

13. Le GRECO a conclu dans son Rapport d'Evaluation du Premier Cycle¹ en 2003 que la corruption avait été et demeurait en Hongrie un problème majeur touchant plusieurs administrations publiques. Dans son Rapport d'Evaluation du Deuxième Cycle sur la Hongrie (2006), le GRECO a reconnu que des mesures substantielles semblaient être en cours pour prévenir et lutter contre la corruption dans l'administration publique². Cependant, dans la procédure de conformité subséquente, qui s'est achevée en 2010, le GRECO a relevé qu'un certain nombre de réformes prévues dans ce domaine ne s'étaient pas concrétisées comme prévu et a conclu dans l'Addendum au Rapport de Conformité que la Hongrie devait 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 publique³.

14. Dans le cadre de son Troisième Cycle d'Evaluation⁴, le GRECO a conclu que la législation pénale hongroise contenait un large éventail de dispositions couvrant différentes formes d'infractions de corruption et que la législation en vigueur était, en grande partie, en conformité avec les prescriptions de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Le GRECO a par ailleurs félicité la Hongrie considérant que sa législation pénale avait fait l'objet de plusieurs amendements visant à intégrer des prescriptions supplémentaires de la Convention et d'autres instruments internationaux.

15. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO a conclu, dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Hongrie⁵, que le processus politique en Hongrie était dominé par les partis politiques, largement financés par l'Etat, et qu'il existait des règles visant à assurer la transparence du financement privé et des limites strictes pour l'implication des partis dans des activités commerciales. En revanche, le GRECO a affirmé que le système de financement des partis politiques avait fait l'objet de vives critiques justifiées, qui étaient liées au sentiment général que la législation n'était pas appliquée rigoureusement, ni mise en œuvre comme elle devait l'être et qu'elle présentait des défaillances permettant dans la pratique d'en contourner les dispositions. Le GRECO a adressé un certain nombre de recommandations à la Hongrie en vue de remédier à cette situation ; cependant, à ce jour, la situation a pour l'essentiel peu évolué par rapport à celle constatée à l'époque où le rapport d'évaluation a été adopté en 2010.

16. La perception du degré de corruption en Hongrie, selon l'indice publié annuellement par Transparency International (TI), a été relativement stable ces dix dernières années. Pour l'indice de perception de la corruption (IPC) de 2014, la Hongrie a obtenu une note de 54 – sur une échelle allant de 0 (haut niveau de corruption) à 100 (haut niveau d'intégrité), ce qui la classe au 47^{ème} rang sur une liste de 174 pays. Les résultats relatifs au Baromètre mondial de la corruption (2013) de TI sont plus négatifs : au cours de la période 2011-2013, 62 % des répondants ont fait état de leur sentiment que le niveau de la corruption était en hausse en Hongrie, seul 7 % des personnes interrogées déclarant avoir le sentiment que le phénomène était en recul dans le pays.

17. Suite aux élections législatives de 2010, à l'occasion desquelles le Gouvernement actuel a remporté une majorité de plus de deux tiers au Parlement, il a engagé des réformes constitutionnelles et législatives de très grande envergure concernant des parties essentielles de l'appareil de l'Etat, y compris celles auxquelles le présent rapport s'intéresse en particulier : le parlement, le système judiciaire et le ministère public. Ces réformes, qui ont abouti, entre autres, à l'adoption d'une nouvelle Constitution et de

¹ [Greco Eval I Rep \(2002\) 5](#)

² [Greco Eval II Rep \(2005\) 5](#)

³ [Greco RC-II \(2008\) 4 Addendum](#)

⁴ [Greco Eval III Rep \(2009\) 8, Thème I](#)

⁵ [Greco Eval III Rep \(2009\) 8, Thème II](#)

nouvelles lois cardinales réglementant les parties de l'appareil de l'Etat en question, ont suscité de vives critiques en Hongrie ainsi que dans la communauté internationale, comme indiqué dans le résumé et ailleurs dans ce rapport. Compte tenu de cela et suite à un dialogue entre la communauté internationale et la Hongrie, la Constitution (Constitution) et les lois cardinales ont fait l'objet de plusieurs modifications.

18. Dans le cadre des réformes, le Gouvernement hongrois a adopté, début 2012, un programme de lutte contre la corruption étalé sur deux ans qui comprend un éventail de mesures ayant trait à l'intégrité dans l'administration publique – par exemple, l'introduction de codes d'éthique et d'agents de l'intégrité chargés du suivi de la conformité avec les normes éthiques. Si le volet de prévention de ce programme a été salué par l'UE, il a aussi été critiqué pour ne pas être suffisamment tenir compte de domaines tels que l'application de la loi et le financement des partis politiques ou les risques de favoritisme et de népotisme aux échelons supérieurs de l'administration publique et les risques associés aux relations entre les milieux d'affaires et les acteurs politiques⁶.

19. En août 2014, le Gouvernement a décidé de transférer, du ministère de la Justice et de l'Administration publique au ministère de l'Intérieur, la responsabilité de la prévention de la corruption de manière à associer la prévention de la corruption et la répression de la corruption. Cette décision a été justifiée par le choix de regrouper, dans la même structure, tous les efforts contre la corruption afin de parvenir à une plus grande efficacité dans le futur. En revanche, le transfert, hors du ministère de la Justice et de l'Administration publique, de la prévention de la corruption a été vivement critiqué par la société civile hongroise, qui a souligné, entre autres, que les services répressifs ne seront pas en mesure de lutter contre les racines de la corruption, phénomène sociétal que ne saurait appréhender l'objectif d'application de la loi.

⁶ Commission européenne, 3 février 2014, COM(2014)38 final, p 2.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

20. La République de Hongrie est une démocratie parlementaire dotée d'une Constitution écrite (la Constitution de la Hongrie, ci-après la Constitution). L'Assemblée nationale (Parlement) est l'organe suprême de représentation populaire en Hongrie. L'article XXIII de la Constitution énonce la règle principale selon laquelle tout citoyen hongrois majeur (c'est-à-dire âgé de 18 ans ou plus) a le droit de voter aux élections à l'Assemblée nationale. Les citoyens peuvent voter pour une liste de parti (ou une liste de minorité) et, s'ils résident en Hongrie, ils peuvent aussi voter pour un candidat de circonscription qui représentera la communauté locale à l'Assemblée nationale.

21. L'Assemblée nationale est unicamérale et comprend 199 membres. Conformément à la loi sur l'élection des membres du Parlement, 106 députés sont élus au scrutin uninominal majoritaire et 93, à la proportionnelle sur des listes nationales de partis. Le seuil requis pour obtenir un mandat au Parlement pour un parti politique est fixé à 5 % des suffrages exprimés. Les élections législatives sont à un seul tour. Les citoyens hongrois résidant en Hongrie peuvent exprimer deux suffrages, un pour un candidat de leur circonscription uninominale et un autre pour une liste de parti. Les électeurs résidant en Hongrie qui sont inscrits sur les listes électorales en tant que membre d'une minorité nationale peuvent voter pour un candidat de leur circonscription uninominale et pour la liste nationale de leur minorité nationale. Les électeurs qui appartiennent à une minorité mais ne sont pas identifiés en tant que tels sur les listes électorales peuvent également voter pour une liste nationale de parti. Le nombre de voix requis pour obtenir un mandat au Parlement pour une minorité est déterminé comme suit : i) le nombre total de suffrages exprimés pour les listes (listes de parti et listes de minorité) divisé par le nombre de mandats pour les listes de parti (93) divisé par quatre ; ii) si la minorité nationale concernée ne réussit pas à obtenir un siège au Parlement, elle peut toujours être représentée au Parlement par un porte-parole (défenseur) de minorité.

22. En principe, tout citoyen hongrois majeur a le droit d'être élu aux élections législatives. Cependant, les candidats doivent être nommés avant les élections : pour un siège au titre d'une circonscription, par au moins 500 bulletins de proposition ; pour un siège au titre d'une liste de parti (ou liste nationale), par des partis présentant des candidats dans au moins 27 circonscriptions (sur 106) dans au moins neuf comtés (sur 19) et à Budapest. Les conseils de minorité peuvent établir une liste de minorité sans restriction (une liste de minorité par minorité reconnue).

23. L'Assemblée nationale élit pour cinq ans le Président de la République de Hongrie, Chef de l'Etat, dont les attributions sont essentiellement cérémonielles. Aux termes de la Constitution hongroise, le Parlement élit également le Chef du Gouvernement – le Premier ministre – sur proposition du Président de la République. Par ailleurs, le Parlement élit plusieurs autres hauts responsables de l'Etat en Hongrie, notamment le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême, le Président de l'Office national de la justice, le Procureur général, le Commissaire aux droits fondamentaux et le Président de la Cour nationale des comptes (bureau d'audit de l'Etat).

24. Aux termes de l'article 4(3) de la Constitution : « *Le mandat du député à l'Assemblée nationale prend fin*

- a) à l'achèvement de son mandat ;*
- b) au décès du député ;*
- c) au jour de la déclaration d'incompatibilité ;*
- d) à la démission du député ;*

e) si les conditions nécessaires à son éligibilité ne sont plus remplies [par exemple, en cas de perte de la citoyenneté hongroise, de perte du droit de vote en raison des facultés mentales ou d'emprisonnement] ; ou
f) s'il ne participe pas au travail de l'Assemblée nationale pendant une période d'un an. »

25. En outre, en vertu de la loi sur l'Assemblée nationale (LAN), un député est rendu inapte à siéger en cas de condamnation pour une infraction pénale ou de non-règlement d'une dette vis-à-vis de l'Etat suivant les conditions prévues (article 88 de la LAN).

26. L'Assemblée nationale statue, à la majorité des deux tiers des membres présents, sur la déclaration de non-conformité avec les conditions d'éligibilité du député, sur la déclaration d'un conflit d'intérêts et sur la déclaration de non-participation au travail de l'Assemblée nationale pendant une période d'un an.

27. Aux termes de l'article 4(1) de la Constitution de Hongrie : « Les députés à l'Assemblée nationale bénéficient des mêmes droits et devoirs ; ils exercent leurs fonctions dans l'intérêt public, en découle la nullité de tout mandat impératif. » Vu que les députés sont élus non seulement sur des listes de parti mais aussi au scrutin uninominal, il est possible que des demandes ou des intérêts particuliers d'habitants d'une circonscription uninominale donnée soient pris en compte dans des propositions législatives. Aux termes de l'article 4(2) de la Constitution : « Le député à l'Assemblée nationale bénéficie de l'immunité parlementaire ^[7] et reçoit une indemnité afin d'assurer son indépendance. » Les députés ne peuvent ni recevoir des instructions ni être tenus pour responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ; de même, ils ne peuvent pas être démis en raison de leurs actes ou votes exprimés au Parlement. Les députés adoptent des opinions et des points de vue en toute indépendance, selon leur conscience et leurs convictions, selon lesquelles ils doivent voter.

Transparence du processus législatif

28. En Hongrie, le processus législatif est réglementé par la Constitution, la loi sur l'Assemblée nationale (loi cardinale) et le règlement de l'Assemblée nationale (résolution).

29. Le Président de la République, le Gouvernement, toute commission parlementaire et tout député peuvent soumettre un projet de loi au Parlement. Le Président n'a pas utilisé cette prérogative depuis 1994, le principal initiateur de lois étant le Gouvernement, qui présente plus de 90 % de toutes les lois promulguées. Environ 55 à 60 % de tous les projets de loi présentés émanent du Gouvernement et le reste, de députés agissant individuellement et de commissions parlementaires.

30. Il existe deux types de lois en Hongrie : les lois cardinales et les lois ordinaires. Les lois cardinales visent à réglementer des questions constitutionnelles de base très importantes, et leur promulgation requiert une majorité de deux tiers des votes exprimés pour garantir un consensus parlementaire solide sur ces questions. Les autres lois sont promulguées par un vote à la majorité simple. On relèvera que l'utilisation de lois cardinales est une tradition en Hongrie ; cependant, ces lois sont d'un niveau inférieur à la Constitution et leur constitutionnalité, comme toute autre loi, peut être examinée par la Cour constitutionnelle. L'EEG relève à ce propos que la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a émis des critiques à maintes reprises à l'endroit de la Hongrie pour avoir recouru à des lois cardinales au-delà de ce qui est strictement nécessaire, et même pour des réglementer des aspects détaillés, pratique jugée discutable d'un point de vue démocratique dans la mesure où elle rend difficile l'introduction de réformes dans le

⁷ Les immunités sont décrites en détail ci-après dans la partie « Surveillance et application de la loi »

futur⁸ (au cas où un Gouvernement alors en place n'aurait pas une majorité de deux tiers au Parlement).

31. Aux termes de la loi CXXXI de 2010 sur la participation sociale à l'élaboration des lois (qui ne s'applique aux lois relevant de l'initiative du Gouvernement), tous les projets de lois, décrets du Gouvernement et décrets ministériels préparés par les ministères doivent être publiés sur le site Internet du Gouvernement avant d'être présentés au Parlement. Le ministre chargé de la rédaction d'un projet de loi donné est responsable de la publication du texte correspondant et de la tenue d'une consultation sociale.

32. Les consultations publiques doivent être tenues sur une base générale ou directe. Si les consultations générales sont obligatoires, les consultations directes sont facultatives. La consultation générale est menée de manière à ce que tout citoyen, via l'adresse de courriel publiée sur le site Internet, puisse exprimer un avis sur le projet de texte ou le concept soumis à une consultation sociale. Le ministre responsable de la rédaction doit examiner les opinions reçues et préparer un résumé général de ces opinions et – dans le cas des opinions écartées – une explication normalisée des motifs du rejet, qui doit être publiée sur le site Internet conjointement avec la liste des personnes ayant émis une opinion.

33. Par ailleurs, le ministre responsable de la rédaction du texte législatif peut décider de former un « partenariat stratégique » et tenir des groupes de travail ou convenir d'autres formes de consultation avec les partenaires. Le ministre peut également impliquer des parties autres les partenaires stratégiques dans une consultation directe sur un projet de loi donné. Un résumé doit être établi sur ces consultations également et publié sur le site Internet du Gouvernement. Ce résumé doit contenir les opinions motivées défendues par les partenaires stratégiques ou les autres participants.

34. Des partenariats stratégiques peuvent être formés entre le Gouvernement et toutes organisations ayant une large réputation sociale, telles que des organisations non gouvernementales, églises reconnues, organisations professionnelles et scientifiques, administrations autonomes des minorités nationales, organisations de représentation d'intérêts, organes publics et représentants d'établissements d'enseignement supérieur. L'EEG a compris qu'un nombre élevé d'accords de partenariat stratégique sont établis entre le Gouvernement et le secteur privé. Elle tient à souligner l'importance particulière d'une transparence suffisante du processus pré-législatif conduit par le Gouvernement dans une situation, comme celle prévalant en Hongrie, où le Gouvernement détient une majorité écrasante au Parlement.

35. S'agissant maintenant du processus législatif à l'Assemblée nationale, l'EEG constate que les différentes étapes sont bien définies par la législation comme suit : 1) après la réception d'une proposition législative, elle est publiée sans tarder sur le site Internet de l'Assemblée nationale ; 2) un débat général est organisé en plénière ; 3) des débats détaillés sont tenus en commissions permanentes ; 4) le projet de texte est traité par la Commission des lois, qui rédige un rapport incluant le résumé des amendements proposés ; 5) des débats sont à nouveau tenus en plénière, cette fois-ci sur la base du rapport de la commission compétente et des conclusions des commissions concernées ; ces débats sont suivis 6) d'un vote de la plénière sur les amendements proposés et d'un vote de clôture de la plénière.

36. Les commissions de l'Assemblée nationale sont principalement réglementées par le chapitre III de la LAN, aux termes duquel l'Assemblée établit des commissions ayant un caractère obligatoire, telles que la Commission des lois, la Commission des immunités, des incompatibilités, de la discipline et du contrôle des mandats et les Commissions permanentes des affaires constitutionnelles, du budget, des affaires

⁸ Par exemple, Commission de Venise, CDL-AD(2012)009, p. 12, par. 48.

étrangères, des affaires européennes, de la défense nationale, de la sécurité nationale et des communautés hongroises à l'étranger. L'Assemblée nationale peut aussi établir des commissions *ad hoc* et une commission d'enquête si cela s'avère nécessaire (article 14 de la LAN).

37. L'EEG a appris que, pour chaque groupe parlementaire, le nombre de députés siégeant en tant que membres d'une commission donnée devrait de préférence être fonction du poids relatif de ce groupe dans l'assemblée. La composition des commissions repose sur des ententes entre les différentes factions politiques.

38. Pour ce qui est de l'accès du public au processus parlementaire, l'EEG note que l'article 5 de la Constitution dispose que les séances de l'Assemblée nationale sont publiques, en règle générale ; cependant, l'Assemblée peut décider à la majorité des deux tiers des voix des députés de se réunir à huis clos. L'EEG a été informée qu'il n'y a pas eu de session à huis clos depuis 1995. Le chapitre IV de la LAN régit, de façon plus détaillée, l'ouverture des séances plénières et des séances de commission. Les procès-verbaux des séances publiques de l'Assemblée nationale et les documents examinés ainsi que les listes de vote électronique correspondantes sont publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Les sessions plénières de l'Assemblée nationale sont retransmises en direct sur Internet et diffusées également par la télévision publique. Les résultats d'un vote sont annoncés sans délai par le président de séance. Les débats et les votes sont diffusés en direct sur Internet et, dans une grande majorité de cas, également retransmis à la télévision publique, selon les autorités. Dans le cas des séances à huis clos, les procès-verbaux ne sont pas publics, mais les votes et résolutions adoptées peuvent être rendus publics sur décision de l'Assemblée nationale.

39. Aux termes de l'article 58 de la LAN, les sessions des commissions parlementaires sont également – en règle générale – ouvertes au public et les procès-verbaux de ces sessions sont publiés sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Des sessions peuvent être tenues à huis clos pour certaines raisons, par exemple pour protéger des données à caractère personnel, informations classifiées, secrets commerciaux, etc. Par ailleurs, les sessions de la Commission des lois, les auditions publiques dans d'autres commissions et toute autre session d'une commission désignée par le Président peuvent être retransmises en direct (article 59 de la LAN). Un système de télévision en circuit fermé est utilisé pour ce faire par l'Assemblée nationale, auquel peuvent accéder tous les fournisseurs de services de médias (TV ou internet). La presse peut aussi enregistrer toute séance publique par ses propres moyens.

40. L'article 60 de la LAN stipule que les propositions législatives et les propositions d'amendements, rapports de commission préparés pour proposition et tout autre document ou données enregistrées dans le registre du parlement, une fois présentés, sont publiés sans délai sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Il en va de même pour les rapports des commissions parlementaires préparés pour les propositions législatives.

41. Une loi peut être examinée par la Cour constitutionnelle avant ou après sa promulgation. Celle-ci doit examiner la constitutionnalité d'une loi adoptée mais non encore promulguée sur demande de l'Assemblée nationale ou du Président. Elle peut également examiner la constitutionnalité de lois promulguées sur demande du Gouvernement, d'un quart des membres de l'Assemblée nationale, du Président de la Kúria, du Procureur général ou du Commissaire aux droits fondamentaux. Les juges chargés d'une affaire individuelle devant la justice peuvent également demander l'examen de constitutionnalité d'une loi s'appliquant à l'affaire dont ils ont à connaître. En outre, toute personne physique ou morale peut demander cet examen d'une loi qui l'affecte. En cas de conflit entre une loi et la Constitution, la Cour constitutionnelle peut invalider la loi en question ou, si elle n'a pas été encore promulguée, la renvoyer devant l'Assemblée nationale (article 24 de la Constitution).

42. L'EEG reconnaît que la Hongrie est dotée d'un cadre juridique qui régit de manière satisfaisante le processus législatif à l'Assemblée nationale. Elle note aussi que les étapes formelles du processus législatif, en règle générale, visent à assurer une ouverture à travers un accès direct du public aux séances plénières et séances de commission, ainsi qu'à travers une diffusion publique et l'accès en ligne à des documents pertinents, tels que les projets de loi, procès-verbaux de séances du Parlement, etc. De plus, l'EEG relève que les dispositions légales prévoient des procédures et calendriers clairs pour l'adoption des lois et que la procédure accélérée n'est autorisée que de manière limitée, dans des cas urgents, conformément au Règlement intérieur. Les autorités hongroises sont à féliciter pour le cadre juridique mis en place afin d'assurer une telle transparence. Cela étant, l'EEG prend note des critiques formulées au sujet du processus législatif, tel qu'il semble parfois avoir été appliqué dans la pratique. Comme indiqué plus haut, la Hongrie a été critiquée pour recourir largement aux lois cardinales afin de régler des questions qui n'ont pas vraiment un caractère fondamental. Les lois cardinales ne peuvent être adoptées qu'à une majorité de deux tiers des voix ; de ce fait, il serait difficile d'introduire des réformes législatives dans le futur si la majorité soutenant actuellement le Gouvernement au Parlement n'existe plus. En outre, malgré le cadre légal en place, d'après les critiques formulées par la société civile, le système législatif en vigueur, tel qu'il a été appliqué dans de nombreux cas, a manqué de transparence ; en effet, certaines lois importantes (lois cardinales) ont été adoptées sans un degré de transparence suffisant ou sans que n'ait été pris le temps nécessaire pour une consultation large, notamment lorsque des députés intervenant individuellement ont systématiquement introduit des projets d'amendements législatifs à un stade tardif du processus parlementaire⁹. Des représentants de la société civile aussi ont émis auprès de l'EEG des critiques selon lesquelles la transparence est insuffisante pour ce qui est de l'implication de tiers (notamment des tiers issus du secteur commercial, dont des lobbyistes) dans le processus parlementaire tout comme dans le processus pré-législatif avec le Gouvernement ; sachant que le processus pré-législatif est particulièrement important pour le processus parlementaire dans un pays tel que la Hongrie où le Gouvernement dispose d'une forte majorité à l'Assemblée nationale. L'EEG a pris note d'un rapport récent de Transparency International Hongrie¹⁰, qui soutient que l'absence d'une réglementation complète du lobbying en Hongrie et les liens étroits entretenus par le Gouvernement et les milieux d'affaires dénotent de façon inquiétante la vulnérabilité des processus de décision démocratique en Hongrie. Ce rapport indique également que le régime en vigueur n'impose pas la publication d'une « empreinte législative » des éventuelles démarches de lobbying, autrement dit un rapport sur l'identité des auteurs et des cibles des actions de lobbying et sur la finalité de ces actions avant l'adoption d'un acte législatif donné. A ce propos, l'EEG rappelle qu'il existait une loi sur le lobbying entre 2006 et 2010 en Hongrie ; toutefois, elle a été abrogée car elle constituait un instrument de politique largement inefficace – ce point de vue était largement partagé en Hongrie à l'époque. Si la décision d'abrogation de la loi sur le lobbying n'était pas controversée à l'époque, l'EEG exprime aujourd'hui de vives inquiétudes au sujet de la position actuelle du Gouvernement de ne pas remplacer cette loi par une réglementation plus efficace sur les contacts des tiers avec le Gouvernement et les députés en rapport avec le processus législatif afin d'assurer une plus grande transparence de ce processus. Tout en reconnaissant qu'il y a certaines règles concernant le lobbying et la participation citoyenne au processus législatif au niveau du gouvernement¹¹, l'EEG note que ces règles ne couvrent pas le processus parlementaire. En même temps, elle est pleinement

⁹ Par exemple, avis de la Commission de Venise sur le quatrième amendement à la Constitution de la Hongrie (CDL-AD(2013)012), paragraphes 129 à 132, etc. ; avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie (CDL-AD(2012)012), paragraphe 52.

¹⁰ Transparency International Hungary, *Lifting the Lid on Lobbying. Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment. National Report, 2014*

¹¹ Il existe un Décret du gouvernement (50/2013 (II.25)) sur le système de gestion de l'intégrité dans les organes de l'administration et les règles de procédures pour la réception de lobbyistes. Cet instrument couvre les administrations publiques supervisées par le gouvernement. Les autorités signalent aussi la Loi CXXXI sur la participation de la société à l'élaboration des textes législatifs.

consciente que l'élaboration d'une réglementation sur le lobbying à même d'atteindre les objectifs fixés nécessite une préparation minutieuse, une réflexion pertinente et de larges consultations associant diverses parties intéressées.

43. Compte tenu des critiques inquiétantes évoquées plus haut, qui montrent que plusieurs mesures sont nécessaires pour renforcer la transparence globale du processus législatif tel qu'il est aujourd'hui appliqué, **le GRECO recommande i) de s'assurer que toutes les propositions législatives sont traitées avec un niveau de transparence et de consultation approprié, et ii) que des règles soient introduites pour les parlementaires sur les interactions avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus parlementaire.**

Rémunération et avantages économiques

44. D'après l'Office central de statistique hongrois, le salaire annuel brut moyen en Hongrie s'élevait à 2 768 400 HUF (soit 9 448 EUR) en 2013.

45. La rémunération des députés est fixée à l'article 104 de la loi sur l'Assemblée nationale (LAN), qui fait référence à la loi sur la fonction publique. Les niveaux de rémunération actuels sont les suivants :

- député ordinaire : 747 878 HUF (2 408 EUR) par mois ;
- Président de l'Assemblée nationale : 1 507 350 HUF (4 853 EUR) par mois ;
- député principal : 1 296 321 HUF (4 173 EUR) par mois ;
- chef de groupe parlementaire : rémunération fixée par le groupe parlementaire qui, cependant, ne peut excéder 1 296 321 HUF (4 173 EUR) par mois ;
- chef-adjoint de groupe parlementaire : 997 170 HUF (3 210 EUR) par mois ;
- vice-président : 1 296 321 HUF (4 173 EUR) par mois ;
- Présidents de commissions permanentes, des commissions représentant une minorité nationale, Président du Groupe national hongrois de l'Union interparlementaire et notaire du Parlement : 997 170 HUF (3 210 EUR) par mois ; et
- vice-président d'une commission représentant une minorité nationale : 897 453 HUF (2 889 EUR) par mois.

46. Si un député cumule plusieurs fonctions au Parlement (par exemple, la fonction de chef d'un groupe parlementaire et la fonction de président d'une commission parlementaire), il n'a droit qu'à la rémunération la plus élevée.

47. Le Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'Etat, les commissaires du Gouvernement, les commissaires du Premier ministre, les personnes nommées par le Premier ministre et les commissaires ministériels, lorsqu'ils exercent également un mandat de député, n'ont droit qu'à 30 % de leur rémunération de député en sus de leurs autres salaires.

48. Outre les rémunérations décrites plus haut, les députés ont droit à un large éventail de prestations, telles que des indemnités journalières et le remboursement de leurs frais de voyage et d'hébergement en rapport avec leurs fonctions. Les députés qui n'ont pas de logement à Budapest ont droit, sous certaines conditions, à une allocation de logement de 186 969 HUF (602 EUR) au maximum par mois. En outre, les députés ont droit à une allocation de 373 939 HUF (1 204 EUR) au maximum par mois au titre de leurs dépenses administratives, ainsi qu'à une allocation de 747 878 HUF (2 408 EUR) au maximum par mois pour l'emploi d'un assistant. Ils peuvent également bénéficier d'une carte de carburant qui leur donne droit, à titre gratuit, à une quantité de carburant déterminée en fonction de la distance entre leur résidence permanente et Budapest, de la taille de la circonscription qu'ils représentent et de la cylindrée de leur véhicule. De plus,

les députés peuvent utiliser à titre gratuit, via le Bureau de l'Assemblée nationale, les services postaux et de télécommunication électronique (Internet et téléphone mobile) nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches. Les députés ont également droit à des services de téléphonie mobile, à hauteur de 30 % du salaire minimum mensuel (environ 30 450 HUF (98 EUR)).

49. Suivant la fin du mandat de quatre ans d'un député, ce dernier perçoit pendant trois mois supplémentaires une indemnité égale à la moyenne de la rémunération perçue au cours des trois derniers mois de son mandat.

50. L'utilisation appropriée des indemnités et des allocations est garantie, en premier lieu, par le règlement intérieur du Bureau de l'Assemblée nationale. En plus, l'utilisation des ressources du Bureau de l'Assemblée nationale fait l'objet d'un audit par le Service d'audit interne. D'autre part, la Cour nationale des comptes vérifie l'exécution du budget central. A ce sujet, le Service d'audit interne examine le fonctionnement des organes qui gèrent les différentes lignes du budget central et des organes budgétaires habilités, ainsi que l'emploi des ressources mises à leur disposition. Etant considérées comme des « informations d'intérêt public », les informations sur l'utilisation de prestations par les députés peuvent être communiquées à la demande de tout citoyen conformément à la loi sur la liberté de l'information (sections 3(5), 26 et 28). Par ailleurs, les députés doivent mentionner leurs salaires et prestations dans la déclaration de patrimoine qu'ils communiquent annuellement à l'Assemblée nationale (voir ci-dessous).

51. L'EEG observe que les salaires des députés sont réglementés de manière satisfaisante. En outre, la réglementation prévoit un large éventail de prestations supplémentaires, qui sont accordées en fonction de la situation particulière de chaque député. Bien évidemment, une telle réglementation peut donner lieu à des difficultés d'interprétation dans la pratique ; cela étant, les interlocuteurs rencontrés n'ont exprimé aucune inquiétude particulière à propos d'abus ou de manquements analogues. L'EEG a noté avec satisfaction que des informations sur les salaires et les prestations des députés doivent être déclarées chaque année et accessibles au public. Elle constate qu'il n'existe pas de dispositions réglementaires limitant la possibilité pour les députés de compléter, par des financements d'autres sources ou des dons, les différents types de financement accordés par l'Etat au titre de leurs fonctions. Au contraire, il semblerait que de telles contributions (par exemple, des contributions de partis politiques ou de fondations apparentées) soient plutôt courantes. L'EEG est préoccupée par l'absence de limitation des prestations supplémentaires en question ; cependant, elle relève que ces prestations font l'objet d'une déclaration annuelle. Ce point est traité plus en détail dans la partie « Cadeaux » (paragraphe 58 à 60).

Principes éthiques et règles déontologiques

52. La Constitution de la Hongrie fixe plusieurs règles de base pour l'Assemblée nationale et ses membres. Par exemple, l'article 4(1) de la Constitution dispose que les députés ont les mêmes droits et devoirs, exercent leurs fonctions dans l'intérêt général et ne peuvent recevoir de mandat impératif. L'article 5 de la Constitution que les règles détaillées relatives au statut juridique et à la rémunération des députés doivent être établis dans une loi cardinale qui doit aussi spécifier quelles sont les fonctions publiques interdites aux parlementaires ainsi que d'autres dispositions relatives aux conflits d'intérêt. L'article 4 (1) de la Constitution habilite l'Assemblée nationale à adopter les règles régissant son propre fonctionnement et l'ordre de ses débats (décidé à la majorité des 2/3 des votes exprimés). Ces instruments fixent certaines règles relatives au statut des membres, notamment en matière de conflits d'intérêts. Des précisions sur le contenu de ces dispositions sont données ci-après.

53. Il n'existe pas d'autres normes réglementaires adoptées par le Parlement qui concernent en particulier la conduite des députés en Hongrie. A l'heure actuelle, il

n'existe pas de code d'éthique ou de conduite spécialement pour les députés. Cela étant, l'EEG a appris qu'il existe des codes d'éthique adoptés par les différents groupes parlementaires et partis politiques.

54. L'EEG tient à attirer l'attention sur le fait que le GRECO, comme il l'a souligné à plusieurs reprises dans ses rapports, a une préférence pour un régime dans lequel le Parlement dispose de ses propres normes et lignes directrices concernant aussi bien les principes d'éthique et la conduite attendue de ses députés que les collaborateurs des députés, élaborées avec une forte implication des députés eux-mêmes. Les normes établies par les partis politiques ou les groupes parlementaires (qui ont été mentionnées par les autorités) ne sont pas suffisantes à cet égard dans la mesure où elles n'ont aucune légitimité. L'expérience montre que le seul fait de participer à l'élaboration de ces normes sensibiliserait les députés aux questions d'intégrité et les aiderait à agir de façon proactive dans les situations difficiles d'un point de vue éthique et – ce n'est pas le moins important – à démontrer leur engagement devant l'opinion. En conséquence, ces codes d'éthique ou de conduite et lignes directrices peuvent renforcer la confiance du public dans l'institution parlementaire lorsque les citoyens sont informés de la conduite qu'ils doivent attendre des députés et des collaborateurs des députés – point de vue exprimé dans plusieurs rapports du GRECO. L'EEG tient aussi à souligner que les codes d'éthique ou de conduite n'ont pas vocation à remplacer les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires en vigueur, mais plutôt à les préciser, compléter et clarifier et à fournir – de façon souple – des orientations sur les situations susceptibles de donner lieu à des controverses et à différentes formes de conflits d'intérêts. En outre, ces codes sont moins figés que les lois et doivent évoluer au fil du temps. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés et, le cas échéant, de leurs collaborateurs – qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.) – et qu'il soit complété par des mesures pratiques aux fins de sa mise en œuvre, telles qu'une formation et des conseils ciblés.**

Conflits d'intérêts

55. Les dispositions de fond relatives aux conflits d'intérêts des députés figurent aux articles 80, 84 à 86 et 88 de la LAN. Elles énumèrent les fonctions, activités et situations qui sont incompatibles avec le mandat de député, notamment divers autres fonctions publiques, intérêts financiers et fonctions au sein d'une entreprise et l'acceptation de cadeaux d'une valeur supérieure à un certain seuil. Les dispositions substantielles de la LAN visant à prévenir certaines formes de conflits d'intérêts sont traitées plus en détail ci-dessous.

56. Les procédures à suivre dans les situations où un député fait face à un conflit d'intérêts sont énoncées par les articles 91 à 93 de la LAN, ainsi que par les articles 149 à 152 du règlement de l'Assemblée nationale. La Commission des immunités, des incompatibilités et du contrôle des mandats (CIICM) (qui fait l'objet d'une description plus détaillée dans la partie « Surveillance et application de la loi » ci-après) est l'organe chargé d'enquêter sur les situations de conflit d'intérêts impliquant des députés. En présence d'un conflit d'intérêts (incompatibilité), la procédure de la CIICM vise à amener le député à éliminer de lui-même l'incompatibilité dans un certain délai ou à déclarer une incompatibilité, ce qui aurait pour effet une déchéance du mandat du député.

57. L'EEG est préoccupée par le fait qu'en plus du caractère « statique » de la liste des conflits d'intérêts potentiels (emplois annexes interdits et activités de nature économique) définie par la LAN, la réglementation en vigueur ne traite pas des situations

dans lesquelles un député est concerné personnellement par une question examinée par le Parlement, qu'il s'agisse d'un intérêt financier ou d'une autre nature (conflits d'intérêts personnels de toute nature). De tels cas de figure, qui peuvent survenir de temps à autre, devraient être réglementés sur la base d'une définition des conflits d'intérêts personnels et, pour être efficaces, devraient être assorties d'une obligation pour le député concerné de signaler une telle situation lorsqu'elle survient (divulgation *ad hoc*). Pour remédier à cette situation, **le GRECO recommande que soit introduite à l'intention des députés une obligation de divulgation *ad hoc* en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels durant les travaux parlementaires et que des règles soient élaborées pour traiter de telles situations.** L'EEG pense que les mesures requises pourraient revêtir la forme d'une modification de la législation ou du règlement ou, le cas échéant, de l'adoption d'un code de conduite ou d'éthique.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Cadeaux

58. L'article 87(1) de la LAN impose au député de n'accepter – en rapport avec son mandat de député – aucun cadeau ni autre avantage à titre gratuit d'une valeur supérieure à sa rémunération mensuelle actuelle. Le même article impose au député de mentionner – dans sa déclaration de patrimoine (point traité ci-dessous) – les cadeaux et autres avantages reçus à titre gratuit d'une valeur supérieure à un douzième de sa rémunération (mensuelle) actuelle.

59. Aux termes de l'article 87(2) de la LAN, les limitations relatives aux cadeaux ne s'appliquent pas aux avantages et biens reçus par un député pour une utilisation gratuite qui sont nécessaires ou étroitement liés à l'exercice du mandat de député et qui sont fournis par l'Assemblée nationale, le parti politique ou le groupe parlementaire auquel appartient le député (voir également paragraphe 39). Il en va de même pour les avantages fournis par une fondation exerçant des activités scientifiques, de vulgarisation scientifique, de recherche ou de formation à des fins d'appui au travail des partis politiques. Cependant, le député est tenu de consigner par écrit – dans le cadre de sa déclaration annuelle de patrimoine – ces avantages reçus. Lorsque prend fin le mandat du député, les avantages reçus pour une utilisation gratuite ne doivent pas être transférés à titre gratuit dans le patrimoine du député ou de ses proches ni continuer à être utilisés à titre gratuit par le député ou ses proches, conformément au code civil.

60. L'EEG s'inquiète de ce que la seule limitation prévue par la LAN concernant la possibilité pour les parlementaires d'accepter des cadeaux porte sur leur valeur et de ce que le plafond de valeur est fixé à un niveau plutôt élevé (actuellement environ 2 400 EUR). L'EEG est aussi préoccupée par le caractère étendu des exceptions relatives aux cadeaux des partis politiques, fondations et organismes apparentés, qui permet clairement l'acheminement d'avantages à travers ces organismes. L'EEG a bien noté que les députés ne sont pas autorisés à recevoir de « cadeaux » relevant d'une infraction pénale (par exemple, un acte de corruption) et que les cadeaux d'une valeur supérieure à 200 EUR environ doivent être déclarés. Néanmoins, elle est convaincue que des règles ou lignes directrices sur les cadeaux – y compris les avantages en nature et destinés à être utilisés dans le cadre des fonctions – plus détaillées que celles contenues dans la LAN sont requises pour interdire aux députés d'accepter des avantages susceptibles de nuire à un exercice impartial de leur mandat ou d'être perçus comme ayant un tel effet, indépendamment de leur valeur. Des orientations plus précises sur les cadeaux ainsi qu'une définition de la conduite attendue dans les situations en question seraient bénéfiques pour les députés, leurs collaborateurs et le grand public et s'intégreraient naturellement dans un code d'éthique ou de conduite tel que recommandé au paragraphe 54.

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

61. L'article 80 de la LAN dispose que : 1) le mandat d'un député en règle générale est incompatible avec tout autre fonction ou mandat au niveau d'un organe de l'Etat ou d'une administration locale ou économique. Les députés ne sont pas autorisés à exercer d'autres activités lucratives – exception faite des activités scientifiques, de conférence dans des établissements d'enseignement supérieur, artistiques, de lecture ou de rédaction et intellectuelles sous protection juridique, ni à accepter de rémunération au titre de autre activité, exception faite des activités scientifiques, de conférence, artistiques, de lecture ou de rédaction et intellectuelles sous protection juridique. L'activité d'exploitant agricole traditionnel à petite échelle agréé n'est pas considérée comme une activité lucrative à cet égard. 2) Un député peut exercer les fonctions de Premier ministre, ministre, secrétaire d'Etat, commissaire du Gouvernement, commissaire du Premier ministre, titulaire d'une charge nommé par le Premier ministre, commissaire ministériel ou agent des services de l'Assemblée nationale. 3) Un député exerçant une de ces fonctions ne peut pas exercer une fonction d'agent des services du Parlement. L'EEG a appris que, depuis le 12 octobre 2014, suite à une modification de l'article 80 de la LAN, un député ne peut plus exercer simultanément la fonction de maire ou de membre d'une autorité régionale et/ou locale ou d'un membre d'une autorité locale représentant des minorités.

62. En outre, l'article 84 de la LAN interdit à tout député d'être le propriétaire exclusif ou majoritaire ou un membre de la haute direction ou de l'encadrement supérieur d'une entité financière opérant dans le secteur financier en vertu de la loi sur le marché des capitaux ; un actionnaire d'une entreprise commerciale non classée en tant qu'organisme transparent aux termes de la loi sur la propriété ; le chef, un membre ou une personne contribuant à la préparation ou à l'adoption des décisions d'un organe établi aux fins d'allouer des subventions individuelles à des personnes physiques, entités juridiques et autres organismes dépourvus d'une personnalité juridique – exception faite des condominiums – hors du cadre des finances publiques, à partir du sous-système des finances publiques, de mécanismes de l'Union européenne ou d'autres programmes financés sur la base d'un accord international.

63. L'EEG se félicite des règles en vigueur, qui visent à prévenir les conflits d'intérêts en relation avec des activités accessoires, que celles-ci relèvent d'autres fonctions au sein de l'Etat ou d'initiatives économiques majeures. Les exceptions prévues pour les activités universitaires ou d'autres formes d'activités intellectuelles semblent plutôt étendues mais pas déraisonnables. En revanche, il n'existe aucune mesure susceptible d'encadrer les emplois ou les autres activités d'un député après la fin de son mandat parlementaire. En revanche, la Section 85 de la LAN prévoit que les parlementaires ne sont pas autorisés, pendant leur mandat et les deux années suivant la fin de celui-ci, de conclure un contrat d'achat pour des actions d'une organisation commerciale opérant sous l'influence directe ou indirecte, exclusive ou majoritaire, de l'Etat hongrois ou d'un Etat étranger, d'une collectivité locale, de l'association de plusieurs collectivités locales, d'une municipalité étrangère, d'un parti politique ou d'une congrégation religieuse nationale ou étrangère. L'EEG en prend note avec un intérêt particulier et rappelle que le GRECO a indiqué à plusieurs reprises que les députés peuvent bien traiter au Parlement des questions particulières (y compris d'ordre législatif) tout en ayant à l'esprit des intérêts qui entreraient en jeu pendant ou après leur mandat parlementaire ou en tant que futur lobbyiste. Les autorités sont invitées à réfléchir sur la nécessité d'introduire des règles ou lignes directrices supplémentaires pour de telles situations.

Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics, utilisation abusive de ressources publiques, contacts avec les tiers (lobbying)

64. Comme mentionné plus haut, il est interdit aux députés de détenir certains intérêts financiers ; l'article 84 de la LAN interdit à tout député d'être le propriétaire exclusif ou majoritaire d'une entité financière opérant dans le secteur financier en vertu de la loi sur le marché des capitaux ou d'être un actionnaire d'une entreprise commerciale non classée en tant qu'organisme transparent aux termes de la loi sur la propriété.

65. Comme déjà indiqué dans ce rapport, il n'existe actuellement pas de règles générales sur les contacts des députés avec les tiers, en particulier le lobbying. Il existait en Hongrie une loi sur le lobbying entre 2006 et 2010, avant qu'elle ne soit abrogée car elle constituait un instrument de politique largement inefficace – ce point de vue était largement partagé en Hongrie à l'époque. Si la décision d'abrogation de la loi sur le lobbying n'était pas controversée à l'époque, l'EEG est préoccupée par la position actuelle du Gouvernement de ne pas remplacer cette loi par une réglementation plus efficace sur les contacts des tiers avec les députés afin d'assurer une plus grande transparence du processus parlementaire. La recommandation à cet effet a été formulée au paragraphe 33.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

66. L'article 86(3) de la LAN interdit aux députés de faire référence à leur mandat parlementaire dans des affaires professionnelles ou commerciales, et d'acquérir ou utiliser des informations confidentielles à travers leur mandat parlementaire. La Loi CLV de 2009 sur la protection des données classifiées prévoit des dispositions détaillées sur l'acquisition et l'utilisation de ce type de données. La Loi CXII de 2011 sur l'auto-détermination en matière d'information et sur la liberté d'information régit l'utilisation de données personnelles ; elle s'applique aussi aux parlementaires.

67. Dans ce contexte, les autorités font également observer que *l'utilisation abusive d'informations classifiées* constitue, aux termes de l'article 265 du code pénal, une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de huit ans au maximum en fonction du niveau de classification des informations concernées (« diffusion restreinte », « confidentiel », « secret » ou « très secret »). L'utilisation abusive d'informations peut autrement relever d'un *abus d'autorité* (article 266 du code pénal), qui est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

68. L'article 89 de la LAN contient une liste d'activités et de postes devant être notifiés par les députés au Président de l'Assemblée nationale. Cette liste comprend un certain nombre de fonctions dans des fondations, organismes publics, associations faisant partie de la société civile, etc. Aux termes de l'article 90 de la LAN, les députés ont obligation de déclarer leur patrimoine. Plus particulièrement, la LAN impose à chaque député de déposer une déclaration de patrimoine à l'aide d'un formulaire précis – tel qu'annexé à la loi – dans un délai de trente jours à compter du début de son mandat, puis chaque année au plus tard le 31 janvier ainsi que dans un délai de 30 jours après la fin du mandat. En cas de manquement à cette règle, le député fautif n'est pas autorisé à exercer ses droits de député et ne perçoit pas de rémunération (article 90(3) de la LAN). D'autre part, les députés sont tenus de joindre une déclaration de patrimoine – contenant les mêmes types de renseignements que la leur – pour les membres de leur famille (c'est-à-dire le/la conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et les enfants vivant sous le même toit).

69. Les déclarations de patrimoine doivent être adressées à la Commission des immunités, des incompatibilités et du contrôle des mandats (CIICM). Cette commission

établit une liste des déclarations déposées avant la date limite. Une attestation de dépôt d'une déclaration est délivrée à chaque député à cette occasion.

70. En vertu de l'article 94 de la LAN, la déclaration de patrimoine du député est un document public, contrairement à celle qui concerne les membres de sa famille. La déclaration du député doit être publiée sans délai par la CIICM sur le site Internet de l'Assemblée nationale, et son contenu doit être accessible en ligne au public au minimum jusqu'à un an après la fin du mandat du député. La déclaration des membres de la famille du député est également conservée par la même commission, sans être rendue publique.

71. Les types d'éléments de patrimoine suivants doivent être déclarés :

- les biens immobiliers – lieu, taille, affectation, forme juridique et date d'acquisition ;
- les biens meubles corporels – véhicules, véhicules nautiques, aéronefs, œuvres protégées, autres biens meubles corporels, épargne en banque et espèces en excédent de la rémunération de base d'un député ;
- les dettes – dettes contractuelles de différentes formes d'un montant en excédent de six fois la rémunération mensuelle de base d'un député (environ 14 400 EUR) ;
- les revenus – fonctions, employeur et montant ;
- les intérêts économiques détenus dans des sociétés – nom de la société et valeur ;
- les prestations reçues du Parlement, d'un parti politique, d'un groupe parlementaire ou d'une fondation de parti – prestations et valeur ;
- les cadeaux – type de cadeau et valeur ;
- appui reçu de l'Etat, de l'UE ou de sociétés – bénéficiaire et valeur.

72. Il n'existe pas de processus de vérification formelle des déclarations de patrimoine après leur dépôt auprès de la CIICM ; le contenu essentiel de ces déclarations n'est pas automatiquement examiné par cette commission ou par une autre autorité. Les déclarations sont publiées par la CIICM sur le site Internet de l'Assemblée nationale et se prêtent ainsi à un contrôle du public. Toute personne peut saisir l'Assemblée/la CIICM d'une plainte au sujet d'irrégularités dans la déclaration d'un député.

73. La procédure correspondante est décrite à l'article 94 de la LAN et à l'article 153 de la résolution n° 10/2014. (II.24.). Suite à une plainte, le Président de la CIICM prend la décision d'ouvrir la procédure ou de rejeter la plainte si elle n'est pas fondée. Le Président doit ensuite demander au député de rectifier la déclaration dans un délai de cinq jours. Si le député ne satisfait pas à cette demande ou si le député n'a pas satisfait à son obligation de faire une déclaration de patrimoine correcte ou encore si le député a délibérément communiqué des données ou des faits faux de portée significative, le Président de la Commission doit engager la procédure d'établissement de l'incompatibilité du député, susceptible d'aboutir à la déchéance du mandat du député.

74. L'EEG se réjouit que la Hongrie ait mis en place un système de déclaration de patrimoine pour les députés et les membres de leur famille proche, qui doit se faire sur un formulaire standardisé en annexe à la LAN. Pour autant que l'EEG puisse en juger, ce système a été introduit avec l'intention louable de faciliter la mise à jour de situations d'« enrichissement illicite » et de conflit d'intérêts, dans le but final d'enrayer la corruption et les pratiques similaires. Cela étant, il a été reproché à la déclaration de patrimoine en Hongrie de ne pas être un outil sérieux et efficace pour les raisons exposées ci-après : aucune autorité ne vérifie d'office le contenu de la déclaration, sauf si une plainte étayée a été ouverte ; le contrôle par le public des formulaires est difficile vu qu'il s'agit souvent de documents remplis à la main et/ou numérisés ; les déclarations ne sont accessibles en ligne que pendant un an et il est difficile d'accéder aux formulaires

d'années antérieures à des fins de comparaison, car ils ne peuvent être demandés par le Bureau de l'Assemblée nationale ; la déclaration concernant les membres de la famille proche n'est pas du tout rendue publique et les autorités ne contrôlent cette déclaration que dans le contexte d'une plainte contre le député concerné. L'EEG considère que certaines de ces observations¹² de la société civile sont particulièrement graves dans la mesure elles concernent un système dans lequel le grand public et les médias sont censés assurer le contrôle dans la pratique ; un tel système nécessite une grande transparence. En outre, l'EEG note avec préoccupation que, même si la LAN demande que soient déclarés un très grand nombre d'actifs et d'autres formes de liens extérieurs, l'annexe de la LAN, qui contient des instructions détaillées à cet effet, se limite à la dimension financière des intérêts (notamment les postes rémunérés, le patrimoine et le passif). L'EEG pense que le fait de limiter la déclaration aux intérêts financiers, lorsqu'il est question des conflits d'intérêts possibles, occulte d'autres aspects inquiétants, tels que les activités annexes, mêmes celles qui ne sont pas rémunérées (par exemple, la participation active à des groupes d'intérêt, ONG, etc.). En conséquence, **le GRECO recommande de s'assurer (i) que les obligations pour les parlementaires de divulguer les emplois et activités extérieurs à caractère non financier, sont bien appliquées en pratique ; et (ii) que les déclarations sont soumises selon un format uniformisé, de préférence en ligne, permettant de comparer facilement les différentes années.**

Surveillance et application de la loi

75. Les députés bénéficient d'une immunité couvrant les votes et les opinions exprimés dans l'exercice de leur mandat (article 73 de la LAN). En outre, les députés jouissent d'une immunité de détention et de toute autre mesure coercitive dans le cadre d'une procédure pénale, sauf lorsqu'ils sont pris en flagrant délit (article 74 de la LAN). Si un député ne renonce pas volontairement à cette immunité, le consentement préalable de l'Assemblée nationale est requis pour lui appliquer de telles mesures (article 74(1) de la LAN). La procédure précise de levée de l'immunité d'un député est décrite à l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale. Aux termes de la LAN et dudit règlement, le Procureur général doit adresser une motion de suspension de l'immunité au Président de l'Assemblée nationale, qui à son tour doit en informer la Commission des immunités, des incompatibilités et du contrôle des mandats (CIICM), qui ensuite doit en informer le député concerné et présenter à l'Assemblée nationale une proposition de résolution de suspension de l'immunité dans un délai de 30 jours et, enfin, l'Assemblée doit examiner la question sans délai. Les autorités hongroises ont informé l'EEG qu'entre 2004 et 2014, le Bureau du Procureur a entamé une procédure de levée d'immunité concernant 32 parlementaires. Dans quatre cas, les demandes se sont révélées infondées et dans sept autres, l'Assemblée a refusé la levée d'immunité. Les procédures avaient été entamées aux chefs suivants : faillite frauduleuse, falsification de documents administratifs, accident de la circulation ayant entraîné des blessures graves par négligence, acquisition illégale d'un avantage économique, violations des dispositions comptables, agression, diffamation, vandalisme, détournement de fonds, falsification de documents, harcèlement, utilisation abusive de données personnelles, abus de pouvoir, diffamation, corruption passive, fraude etc. Dans 13 cas, les procédures judiciaires se sont soldées par une décision de justice contraignante, dans un cas l'accusé a été acquitté et les services de poursuite ont entamé une procédure en appel. Dans 4 affaires non encore finalisées (aucune décision contraignante de justice n'a encore été rendue), les parlementaires ont été acquittés et deux des mis en cause ont reçu un blâme. Dans quatre affaires, les enquêtes ont été closes, deux seulement des mis en cause ayant reçu un blâme.

¹² Il convient de noter que, dans un certain nombre de Rapports du Quatrième Cycle d'Évaluation, le GRECO a recommandé à des États membres d'élargir le champ des déclarations de patrimoine des parlementaires, afin d'inclure des informations concernant le patrimoine des époux, membres de la famille à charge et autres proches, étant entendu que ces informations n'ont pas nécessairement vocation à être rendues publiques.

76. L'EEG pense que l'immunité du député, dans la mesure où elle va au-delà d'une simple protection de ses libertés d'expression, de pensée et de vote au Parlement, peut poser d'importants obstacles à une application efficace des dispositions pénales. Même si le Parlement lève régulièrement l'immunité dans les situations où un député est suspecté d'avoir commis une infraction, le laps de temps nécessaire pour mettre en œuvre la procédure prévue à cet effet empêche les services répressifs de mener rapidement leur enquête. De surcroît, le député visé par une telle procédure en est informé, ce qui peut constituer un autre obstacle à la collecte de preuves, entre autres. Une intervention précoce et l'utilisation de mesures d'investigation sont des outils particulièrement importants en matière d'instruction des infractions de corruption et cruciales pour la possibilité d'engager des poursuites à un stade ultérieur. De telles mesures ne peuvent pas être appliquées à l'encontre de députés en Hongrie sans une levée préalable de leur immunité, à moins qu'ils soient pris en flagrant délit. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires ne font pas obstacle aux enquêtes pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption.**

77. S'agissant de la procédure interne du Parlement pour la surveillance des députés et de leur conduite, l'organe compétent est la Commission des immunités, des incompatibilités et du contrôle des mandats (CIICM). Cette commission se compose de six membres, dont trois sont issus du parti gouvernemental et trois, de l'opposition (commission « paritaire »). La procédure devant la CIICM est engagée dans les situations visées à l'article 88 de la LAN, sur la base des renseignements reçus par la Commission en provenance d'une autre autorité. Le tribunal statuant en dernier ressort ou l'autorité statuant en dernier ressort doit notifier sans délai au Président de l'Assemblée nationale l'incompatibilité visée à l'article 88 de la LAN. Cependant, la procédure peut également être engagée sur proposition d'un député ou sur la base d'un rapport présenté par toute personne conformément à l'article 91 de la LAN. Ce rapport doit préciser le nom du député présumé en situation d'incompatibilité, la cause de l'incompatibilité, ainsi que les preuves à l'appui. De plus, il doit inclure les données d'identification personnelles de la personne établissant le rapport ainsi que sa signature. La CIICM n'intervient pas à partir d'un signalement anonyme et, lorsqu'elle reçoit un rapport incomplet, son Président n'engage pas la procédure mais informe la Commission de l'existence de ce rapport.

78. Il ressort de l'article 92(1) de la LAN qu'une fois une procédure d'incompatibilité engagée, l'affaire doit être instruite par la CIICM dans un délai de trente jours. A cet effet, la Commission met en place un organe d'enquête spécial composé de trois de ses membres et dirigé par le Vice-Président de la CIICM. Tous les renseignements sollicités par la CIICM ou par l'organe d'enquête en rapport avec le cas d'incompatibilité doivent être communiqués sans délai par le député visé ainsi que par tout organe public concerné. Les renseignements reçus en rapport avec le cas d'incompatibilité doivent être supprimés le trentième jour à la clôture de la procédure relative au cas d'incompatibilité et l'ensemble des pièces se rapportant à l'incompatibilité doivent être conservées par la Commission (article 92(2) et (3) de la LAN). L'Assemblée nationale doit statuer en dernier ressort sur l'incompatibilité dans un délai de quinze jours à compter de la date de l'avis de la CIICM sur la question.

79. L'article 91(1) de la LAN stipule que la cause d'une situation d'incompatibilité doit être éliminée ou que le député concerné doit amorcer l'élimination de ladite cause dans un délai de trente jours à compter de la vérification du mandat du député, de la survenance du conflit d'intérêts ou de la date à laquelle le député a eu connaissance du conflit d'intérêts. Si le député concerné est le Président ou le Vice-Président du Parlement, le délai de trente jours commence à courir à partir de l'élection à son poste. En attendant l'élimination d'un conflit d'intérêts, le député concerné ne peut exercer ses

droits de député et n'a pas droit à une rémunération. En cas de non-respect de cette disposition par le député, le Parlement doit statuer dans un délai de quinze jours sur proposition de tout député et suivant l'avis de la CIICM sur l'incompatibilité.

80. Aux termes de l'article 93(1) de la LAN, si l'Assemblée nationale n'établit pas l'incompatibilité, aucune nouvelle procédure d'incompatibilité ne pourra être engagée contre le député sur la base des mêmes faits. Par contre, si l'incompatibilité est établie, l'Assemblée nationale invite le député à éliminer – ou à amorcer l'élimination de – l'incompatibilité dans un délai de cinq jours et à en rendre compte au Président. L'Assemblée nationale doit également signifier au député concerné que s'il n'élimine pas – ou n'amorce pas l'élimination de – l'incompatibilité ou s'il ne rend pas compte au Président de la situation sur ce plan, il est déchu de son mandat en vertu de la décision le cinquième jour suivant l'établissement de l'incompatibilité. A l'expiration du délai de cinq jours à compter de l'établissement de l'incompatibilité, le Président de la CIICM doit annoncer l'élimination de l'incompatibilité ou la déchéance du mandat du député suite à l'expiration du délai de cinq jours à compter de la date d'établissement de l'incompatibilité. En cas de déchéance du mandat du député en vertu de la résolution de l'Assemblée nationale, le député est tenu de reverser à l'Assemblée nationale la rémunération qu'il a perçue à compter de la date de survenance de l'incompatibilité jusqu'à la date de la déchéance de son mandat.

81. L'EEG observe que la surveillance de la conduite des députés repose, entre autres, sur le contrôle exercé par le grand public. L'EEG a déjà déploré le fait que les déclarations de patrimoine, bien que accessibles au public, n'offrent pas une base satisfaisante pour un tel contrôle dans ce contexte particulier. Toutefois, l'institution clé pour la surveillance de la conduite des députés est la CIICM, qui, dans toutes les affaires – qu'elles concernent l'immunité, la conduite d'un député ou une déclaration de patrimoine, fournit le « filtre » à travers lequel l'affaire concernée doit être traitée et appréciée, avant que l'Assemblée nationale elle-même ne prenne une décision finale. Il est inévitable qu'un tel processus se prête à la perception selon laquelle les députés assurent eux-mêmes la surveillance et les enquêtes qui les concernent. De plus, la composition de cette commission « paritaire » comprenant trois députés issus du parti gouvernemental et trois issus de l'opposition est porteuse d'un risque évident de partage des voix et de « blocage ». Autre faiblesse, la CIICM ne traite pas les plaintes anonymes. Tout en comprenant que la décision finale sur la conduite des députés soit prise par l'Assemblée nationale, l'EEG est convaincue que le processus intermédiaire de surveillance et d'enquête sur la conduite des députés aboutissant à une proposition doit être renforcé en termes d'indépendance d'action et d'efficacité.

82. Par ailleurs, l'EEG s'inquiète du fait que les dispositions actuelles sur la conduite des députés ne sont assorties que d'un petit nombre de sanctions. La déclaration d'« incompatibilité » d'un parlementaire peut aboutir à la privation de son mandat pour ce dernier. La seule autre sanction dans une affaire vénielle est l'établissement d'une résolution, soit par l'Assemblée nationale, soit par la CIICM. L'EEG estime que les possibilités de sanction actuelles à l'égard des parlementaires ne sont pas suffisantes. Il semblerait qu'il faille des sanctions plus diversifiées, proportionnées aux différentes violations et manquements, à tout le moins en tant que mesure dissuasive. En outre, conformément à la recommandation d'adoption d'un code d'éthique ou de conduite pour les députés, l'EEG est convaincue qu'une telle réglementation doit être assortie de sanctions appropriées.

83. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des mesures appropriées soient prises pour garantir une surveillance efficace et une application efficace des règles qui sont en vigueur ou qui seront adoptées sur la conduite, les conflits d'intérêts et la déclaration des intérêts des parlementaires, et que des sanctions adéquates et proportionnées soient introduites à cet effet.**

Conseils, formation et sensibilisation

84. Les autorités hongroises font savoir que la loi sur l'Assemblée nationale (LAN) est la principale source d'information sur le comportement attendu des députés et leurs obligations. En particulier, la troisième partie de la LAN traite du statut juridique des députés et définit les règles sur l'immunité, l'incompatibilité et l'obligation de faire une déclaration de patrimoine. Par ailleurs, le règlement de l'Assemblée nationale contient des règles plus détaillées sur ces points.

85. Une brochure plus facile à utiliser récapitulant les règles détaillées a été élaborée par le Bureau de l'Assemblée nationale, qui est par ailleurs chargé de publier des fiches d'information sur les procédures de l'Assemblée nationale, le statut juridique des députés et la conduite attendue de leur part. Toutes les dispositions législatives pertinentes sont disponibles en ligne sur le site Internet de l'Assemblée nationale. Un résumé des statistiques sur les différents types de questions et de procédures ainsi que les études réalisées sur les différents types de cas traités est disponible sur le site Internet de la CIICM. En outre, les procès-verbaux des sessions de cette commission contenant les exposés des experts sur l'immunité, l'incompatibilité et l'obligation de faire une déclaration de patrimoine sont également accessibles sur ce site Internet, selon les autorités.

86. D'autre part, le mandat de cette commission inclut le suivi de la réglementation sur le statut juridique des députés ainsi que la proposition de modifications si nécessaire. Enfin, comme expliqué plus haut, c'est la CIICM qui administre et instruit les plaintes contre les députés et sa base de données peut servir pour prodiguer des conseils aux députés.

87. L'EEG se félicite de ce que les autorités hongroises produisent des matériels écrits, accessibles en ligne, qui expliquent le rôle et les procédures de l'Assemblée nationale et, dans une certaine mesure, les droits et les obligations des députés. Cela étant, l'EEG observe avec préoccupation qu'aucune formation à l'éthique et à la conduite des députés n'est dispensée. Connaissant les efforts déployés dans plusieurs autres Etats membres, l'EEG ne voit pas pourquoi la Hongrie ne dispenserait pas de cours de formation initiale pour les députés nouvellement élus ainsi qu'une formation continue à intervalles réguliers dans des domaines tels que l'éthique et la conduite attendues des députés. Par ailleurs, une formation spécialisée serait particulièrement pertinente dans le contexte de l'élaboration et de la mise en œuvre de nouveaux instruments et règles tels qu'un code d'éthique ou de conduite. En conséquence, **le GRECO recommande que les autorités parlementaires mettent en place une formation spécialisée et régulière à l'intention des parlementaires sur des questions telles que l'éthique et la conduite dans les situations de conflit d'intérêts et de prévention de la corruption.**

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

88. Depuis la transformation du système politique en 1989-1990, le système judiciaire en Hongrie a fait l'objet de réformes importantes visant à établir une justice indépendante et fondée sur l'Etat de droit. La Hongrie a établi au milieu des années 90 un Conseil national de la justice, qui a repris une grande partie de fonctions antérieurement dévolues au ministère de la Justice et de l'Administration publique et contribué ainsi à renforcer l'indépendance du système judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Un nouveau Conseil national de la justice a été établi en 2012, dans le cadre d'une réforme qui a aussi ajouté une autre autorité au système judiciaire, à savoir l'Office national de la justice (ONJ), qui est dirigé par un président élu par le Parlement et représente la principale autorité responsable de l'administration centrale du système judiciaire. Ce système est inscrit dans la nouvelle Constitution de la Hongrie (la Constitution), qui, depuis son adoption en de 2011, a été modifiée pas moins de cinq fois après un dialogue intense avec, entre autres, des représentants du Conseil de l'Europe (notamment de la Commission de Venise), de l'Union européenne et de l'OSCE. L'organisation actuelle du système judiciaire en Hongrie repose également sur deux lois cardinales : la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (LOAT) et la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (LSJRJ). Ces lois ont, elles aussi, été modifiées à plusieurs reprises suite aux critiques émises par les organismes internationaux susmentionnés. Ce dialogue s'est en particulier attaché à l'établissement d'un juste équilibre entre les pouvoirs du Président de l'ONJ et le Conseil national de la justice (CNJ), organe de surveillance du système judiciaire.

89. La Constitution (Constitution de la Hongrie) prévoit une Cour constitutionnelle (article 24), dont la principale fonction est de veiller à la conformité des lois, actes réglementaires et décisions de justice avec la Constitution de la Hongrie. En outre, aux termes de l'article 25 de la Constitution, les tribunaux de droit commun administrent la justice à plusieurs niveaux et connaissent ainsi des affaires pénales, des affaires civiles, de la légalité des décisions administratives, ainsi que des conflits entre les décrets des administrations locales et les autres réglementations légales. Le même article dispose que des tribunaux séparés peuvent être établis pour des ensembles de tâches spécifiques.

90. En vertu de l'article 26 de la Constitution, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ; aucune instruction ne peut leur être donnée dans leur activité de jugement ; et ils ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des motifs et dans le cadre d'une procédure déterminés par la loi. Aux termes du même article, les juges ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique. Par ailleurs, l'article 3 de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux (LOAT) répète que les juges, y compris les juges non professionnels, sont indépendants et rendent leurs décisions en se fondant sur le droit et sur leur conviction ; ils ne peuvent ni être influencés ni recevoir des instructions en relation avec leurs activités d'administration de la justice. De même, la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (LSJRJ), à l'article 1, dispose que les juges sont indépendantes dans l'administration de la justice.

91. En outre, il ressort de l'article 25 de la Constitution que la responsabilité première de l'administration des tribunaux incombe au Président de l'Office national de la justice et que le Conseil national de la justice surveille l'administration centrale des tribunaux tout en y participant. La LOAT énonce des règles plus détaillées sur l'organisation et les fonctions du système judiciaire.

92. Le Conseil national de la justice (CNJ) est l'organe qui contrôle l'administration centrale des tribunaux. Il se compose de 15 membres. Le Président de la Kúria (Cour

suprême) est membre du CNJ, sachant que ses 14 autres membres sont élus à une session des délégués des juges, parmi les délégués, au scrutin secret et à la majorité simple, dont cinq sont issus des cours d'appel régionales, cinq, des tribunaux (tribunaux de droit commun), sept, des tribunaux de district et un, du tribunal de travail ou administratif. Les réunions du CNJ peuvent aussi être ouvertes, à titre consultatif, au Président du CNJ (voir plus bas), au ministre de la Justice, au Procureur général, au Président du Barreau, au Président de l'Association nationale des notaires et à tout expert invité à le faire par eux ou le Président du CNJ. Le CNJ est impliqué dans l'administration centrale et le budget, mais n'exerce toutefois que des fonctions de décision limitées dans ces domaines. Le CNJ arrête l'ordre du jour du Tribunal (Service Court), a adopté le Code de déontologie de la justice et participe à la supervision de la gestion financière des tribunaux. Il est aussi impliqué, à un certain degré, dans les procédures de nomination, promotion et mobilité des juges ainsi que dans l'élaboration de la formation.

93. L'administration centrale des tribunaux en Hongrie est dirigée par le Président de l'Office national de la justice (PONJ), avec l'appui de Vice-Présidents, ainsi que des autres agents de l'ONJ. Le PONJ est responsable de la conduite et de l'efficacité de l'administration centrale ainsi que de l'exécution de ses tâches de façon compatible avec le principe constitutionnel d'indépendance de la justice (article 65 de la LOAT). Dans l'exercice de ses pouvoirs administratifs, le Président de l'ONJ arrête des décisions, des actes réglementaires et des recommandations sur des questions concernant le budget et sa répartition, l'efficacité du système judiciaire, la nomination, le format des évaluations des juges, la promotion des juges, la formation des juges, etc. Pour être élu Président de l'ONJ, il faut être juge non membre du CNJ et avoir une expérience de cinq ans au minimum en tant que juge. Le PONJ est élu par le Parlement à la majorité des deux tiers sur recommandation du Président de la République. Le PONJ ne peut être réélu. Si le Parlement ne parvient pas à atteindre la majorité des deux tiers requise, le Vice-Président assure les fonctions de PONJ jusqu'à ce qu'un nouveau Président soit élu¹³. Le CNJ a une fonction de surveillance des pouvoirs du PONJ.

94. L'EEG note que la Constitution de la Hongrie établit un cadre plutôt général pour le système judiciaire, et que les règles plus détaillées sont énoncées par les deux principales lois cardinales, à savoir la LOAT et la LSJRJ. L'EEG s'inquiète de ce que ni la Constitution ni les lois cardinales n'énoncent explicitement le principe fondamental de l'indépendance du pouvoir judiciaire, point qu'a aussi relevé la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dans son Avis de 2011 sur la nouvelle Constitution,¹⁴ dans lequel il a recommandé que ce principe soit inclus dans la loi cardinale pertinente. Il est vrai que l'article C de la Constitution déclare que « le fonctionnement de l'Etat hongrois repose sur le principe de la séparation des pouvoirs » et que l'article 65 de la LOAT fait référence à l'indépendance de la justice en ce qui concerne les fonctions du Président de l'ONJ, et que l'indépendance des juges est mentionnée à l'article 26(1) de la Constitution ainsi que dans les lois cardinales pertinentes. Néanmoins, l'EEG pense que le lieu approprié pour faire référence à l'indépendance du système judiciaire devrait être la Constitution elle-même, étant donné que l'indépendance de chaque juge est protégée par l'indépendance du pouvoir ou de l'autorité judiciaire dans son ensemble, qui constitue un aspect fondamental de l'Etat de droit et le socle permettant d'éviter toute forme d'influence indue sur la justice¹⁵.

95. En outre, l'EEG observe que l'administration centrale du système judiciaire, telle qu'elle a été pensée en Hongrie, est une construction plutôt unique dans la mesure où

¹³ La procédure qui existait antérieurement – aux termes de laquelle le PONJ sortant restait en fonctions en l'absence d'une majorité de deux tiers des voix – a été supprimée suite au dialogue entre le Conseil de l'Europe et la Hongrie (Commission de Venise, CDL-AD(2012)020, paragraphe 15).

¹⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2011)016.

¹⁵ Par exemple, Recommandation CM Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphe 4.

elle investit une seule personne, le PONJ, de pouvoirs étendus pour diriger le système judiciaire. L'EEG n'a pas connaissance d'un autre membre Etat dans lequel un tel système aurait été mis en place. Cela étant, suite au dialogue entre le Conseil de l'Europe et sa Commission de Venise, entre autres, et les autorités hongroises, les pouvoirs dévolus à l'origine exclusivement au PONJ ont été équilibrés en élargissant la fonction de participation et de surveillance du CNJ à l'administration des tribunaux, ce qui veut dire que la responsabilité du PONJ a été améliorée. Il y a lieu de s'en féliciter ; cependant, il semblerait que le CNJ reste plutôt dépendant du PONJ à plusieurs égards. Par exemple, c'est au PONJ qu'il incombe d'assurer au CNJ les conditions opérationnelles requises et le PONJ assiste aux sessions du CNJ, même si c'est seulement à titre consultatif. L'EEG pense que davantage pourrait être fait pour établir, au sein du système judiciaire, un meilleur équilibre des pouvoirs dans le sens d'un renforcement de l'approche collective vis-à-vis de cette administration ; par exemple, donner au CNJ un mandat décisif dans les procédures ayant trait à la nomination et la promotion (voir plus bas).

Les juridictions

96. La Cour constitutionnelle est le principal organe judiciaire qui veille au respect des droits inscrits dans la Constitution. A ce titre, cette juridiction a le pouvoir d'annuler un acte réglementaire ou une disposition d'un acte réglementaire ou une décision de justice qui est en conflit avec la Constitution, ainsi que tout acte réglementaire qui est en conflit avec un traité international. La Cour compte 15 juges, qui doivent être indépendants et n'obéissent qu'à la Constitution et aux autres lois. Ces juges sont élus par le Parlement à la majorité absolue des deux tiers pour un mandat de 12 ans. Le Président de la Cour est également élu par le Parlement. Aux termes de la loi, les juges élisent le Vice-Président en leur sein. La Cour constitutionnelle ne fait pas partie du système général des tribunaux.

97. La « Kúria » (Cour suprême), organe judiciaire suprême en Hongrie, est elle aussi directement réglementée par la Constitution. Elle est l'instance d'appel des jugements et décisions des tribunaux de droit commun et des cours d'appel régionales. Elle a notamment pour mission de veiller à l'uniformité de la jurisprudence et, à cette fin, est habilitée à adopter des résolutions – dans l'intérêt de la loi – qui sont contraignantes pour tous les tribunaux. La Cour suprême est une entité juridique. Elle compte 83 juges au total, qui sont assistés par 40 assistants juridiques. Le Président de la Kúria est élu par le Parlement à la majorité de deux tiers des voix pour un mandat de neuf ans, sur recommandation du Président de la République. Le Président de la République nomme les Vice-Présidents de la Kúria, sur recommandation du Président de la Kúria.

98. Il existe cinq Cours d'appel régionales en Hongrie. Leur principale fonction est de servir d'instance d'appel des jugements et décisions des tribunaux régionaux. Ces cours sont des entités juridiques.

99. Les 20 tribunaux régionaux sont des tribunaux de première instance pour certaines affaires spécifiées par la loi (affaires pénales et civiles), et aussi des cours d'appel des jugements et décisions des tribunaux de district et des tribunaux administratifs et de travail. Ces tribunaux ont la personnalité morale.

100. Les tribunaux de première instance ordinaires en Hongrie consistent en 111 tribunaux de district, qui fonctionnent avec un juge unique dans les plus petits tribunaux et avec jusqu'à 265 juges dans le plus grand tribunal (Tribunal du district central de Pest).

101. Il existe 20 tribunaux administratifs et de travail. Ils interviennent en tant que tribunaux de première instance pour la révision judiciaire des décisions administratives, relatives au travail et relatives aux relations juridiques.

102. La Hongrie compte en tout 2 910 juges professionnels nommés (dont 70 % sont de sexe féminin). La Constitution prévoit également la participation de juges non professionnels (article 27(2)). A l'époque de la visite de l'EEG, le pays comptait 4 563 juges non professionnels. Les tribunaux de district statuent avec un juge unique ou, dans certaines affaires pénales, en chambre (un juge professionnel et deux juges non professionnels, voire dans certaines affaires exceptionnelles, avec deux juges professionnels et trois juges non professionnels). Les juges non professionnels prennent également part aux décisions de première instance sur les affaires administratives et de travail. En matière de jugement, les juges non professionnels ont les mêmes droits et obligations que les juges professionnels ; cependant, seul un juge professionnel peut intervenir en tant que juge unique ou président d'une chambre. En tant que tribunal de première instance, le tribunal régional connaît des affaires pénales en formation collégiale composée d'un juge professionnel et deux juges non professionnels ou encore de deux juges professionnels et trois juges non professionnels (en fonction de la gravité de l'infraction). Les juges non professionnels sont classés en fonction de leur profession (enseignants, militaires, agents administratifs, etc.) et choisis pour les affaires en conséquence (par exemple, des enseignants pour les affaires impliquant des mineurs).

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

103. L'article 4 de la LSJRJ établit une liste de conditions à remplir pour la nomination d'un juge auprès d'un tribunal : être âgé(e) de 30 ans au minimum ; avoir la nationalité hongroise ; être titulaire d'un diplôme universitaire de droit et avoir réussi un examen professionnel de droit ; et avoir une expérience professionnelle d'un an au minimum acquise au sein d'un tribunal, du ministère public ou d'une administration publique équivalente. Les personnes qui ont des antécédents judiciaires, ont été condamnées pour des infractions graves, etc. ne peuvent devenir juge.

104. Les juges non professionnels doivent satisfaire aux mêmes critères de base que les juges professionnels (être âgé(e) de 30 ans au minimum, ne pas avoir d'antécédents judiciaires, n'appartenir à aucune formation politique, etc.). Aux termes de la LSJRJ, leur candidature doit être proposée par le peuple – en réalité différents types de syndicats – et ils sont élus par les conseils municipaux, de comté ou de ville pour un mandat de quatre ans.

105. En Hongrie, les juges ordinaires sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Président de l'Office national de la justice (ONJ), qui est responsable des questions touchant aux ressources humaines (dont le recrutement) du système judiciaire.

106. Aux termes de l'article 7 de la LSJRJ, au cours d'une procédure de sélection, l'attribution du poste de juge à pourvoir à la personne dont le profil convient le mieux doit être garantie à travers une procédure publique donnant les mêmes chances à tous les candidat(e)s satisfaisant aux conditions fixées par la loi.

107. La procédure de nomination d'un nouveau juge à un poste permanent est engagée par le président du tribunal concerné, qui doit informer le Président de l'ONJ (PONJ) de la vacance du poste. Le PONJ décide d'attribuer le poste au même tribunal ou à un autre tribunal, et de pourvoir le poste avec ou sans annonce publique (l'annonce publique constitue la règle)¹⁶. Cette décision doit être prise dans un délai de quinze jours et le poste vacant, pourvu dans un délai de six mois (article 9 de la LSJRJ).

¹⁶ L'article 8 de la LSJRJ prévoit une exception à la règle générale d'annonce publique de la vacance de poste et de procédure publique de sélection dans le cas particulier où l'ancien juge, au terme de fonctions spéciales, réintègre son ancien poste de juge. Cela s'applique au Président et aux Vice-Présidents de la Kuria, au Président et aux Vice-Présidents de l'ONJ ainsi qu'aux autres chefs de tribunal, en cas d'affectation à un poste de juge ordinaire après la cessation de leur mandat. Cela s'applique de même à un député qui est un ancien

108. L'article 10 de la LSJRJ dispose que l'appel public à candidatures (publié au Journal officiel des tribunaux et sur le site Internet central des tribunaux) doit préciser toutes les conditions à remplir pour être nommé(e). Les candidatures doivent être adressées au Président du tribunal concerné. Un jury (conseil judiciaire) de ce tribunal entend les candidats et les classe sur la base d'un système de notation reposant sur des critères détaillés énumérés à l'article 14.4 de la LSJRJ et dans le Décret n° 7/2011 (III.4) KIM du ministre de la Justice (par exemple, évaluations faites par les anciens employeurs, expérience, diplômes universitaires, publications, compétences linguistiques, etc.). Les articles 142 – 153 AOAC régissent les conseils judiciaires des tribunaux, qui se composent de 5 à 15 juges élus par leurs pairs. L'article 15 de la LSJRJ impose au conseil judiciaire de ne pas s'écarter du classement établi sur la base des notes, et, en cas d'égalité entre plusieurs candidats en tête du classement, le conseil doit choisir, sur la base d'un vote à la majorité simple, le candidat qu'il recommande pour le poste et consigne par écrit sa décision motivée. Le conseil communique ensuite le classement des candidats et les dossiers de candidature au chef du tribunal, qui, à son tour, les transmet au PONJ. Le chef du tribunal peut s'écarter du classement présenté par le conseil judiciaire et recommander au PONJ le deuxième ou troisième candidat sur la liste, sur choix motivé par écrit et en joignant le classement original, les candidatures et sa recommandation écrite au PONJ. Les candidatures sont ensuite évaluées par le PONJ. Si le PONJ est d'accord avec la proposition de candidats présélectionnés, il la transmet au Président de la République pour décision. Cependant, si le PONJ est en désaccord avec la liste restreinte présentée, il peut modifier l'ordre de priorité entre les trois premiers candidats. Si ce dernier recommande un candidat classé deuxième ou troisième, il doit consulter le CNJ par écrit en motivant sa préférence. Conformément à l'article 15 LSJRJ, le CNJ doit donner son accord avant que le PONJ puisse recommander le deuxième ou troisième candidat pour nomination. En résumé, seul le candidat classé en tête de liste par le conseil judiciaire peut être recommandé par le PONJ sans le consentement préalable du CNJ ; en revanche, pour les candidats classés en deuxième ou troisième position, le consentement du CNJ est requis. Les candidats d'un rang inférieur ne peuvent pas être recommandés.

109. S'agissant de la promotion et nomination des juges dans les tribunaux ordinaires, l'article 128 de la LOAT donne des orientations détaillées. Le Président de la République nomme les Vice-Présidents de la Cour suprême sur recommandation du Président de la Cour suprême ; le Président de la Cour suprême nomme, entre autres, les chefs de division de son tribunal. Le PONJ nomme les présidents et les vice-présidents des cours régionales d'appel et cours régionales, et ces présidents nomment, entre autres, leurs chefs de division.

110. Les postes de haut niveau dans les tribunaux doivent, en règle générale, être pourvus sur la base de candidatures et d'un « plan des carrières » (plan des activités du tribunal, département, etc.) (article 130 de la LOAT) ; les juges du tribunal ou département concerné se prononcent au scrutin secret ; les candidats doivent être entendus par le décideur, après quoi intervient la décision du comité de révision. Le décideur (soit le président du tribunal soit le PONJ) n'est pas lié par cette décision, mais est tenu d'informer le CNJ s'il s'écarte du candidat proposé ; il n'est pas non plus tenu de suivre, en fin de compte, l'avis du CNJ, même en cas de désaccord de ce dernier. Si le Président de la Kúria ou le PONJ souhaite nommer un candidat qui n'a pas recueilli la majorité des voix au scrutin à bulletin secret, le consentement préalable du CNJ est requis pour la nomination, conformément à l'article 132 AOC.

111. L'EEG se félicite de la loi imposant explicitement que les procédures de recrutement garantissent l'attribution du poste de juge au candidat le plus apte (article 7 de la LSJRJ), ainsi que des critères établis à cette fin à l'article 14.4 de la LSJRJ, même si

juge et n'a plus de mandat de député. Dans ce cas, le Président de l'ONJ doit au minimum réaffecter le juge à un poste équivalent à celui qu'il occupait auparavant ou, si cela se justifie, à un poste de chef.

L'EEG a appris lors de sa visite dans le pays que certains juges considèrent certains critères comme moins pertinents (par exemple, les langues étrangères) et que le système de points correspondant avantage les candidats externes plutôt que les candidats ayant une expérience du système judiciaire. En outre, l'EEG note avec satisfaction que des instances collégiales, à savoir le conseil judiciaire et le Conseil national de la justice (CNJ), sont impliquées dans le processus de sélection, vu qu'il s'agit d'autorités légitimes et clairement indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif, ce qui est en conformité avec la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités. Cela étant, l'EEG juge préoccupant que le PONJ, qui n'est pas une instance collégiale mais un agent administratif de haut rang nommé par le Parlement, joue dans ce processus un rôle substantiel et décisif qui lui permet d'intervenir voire de modifier l'ordre de priorité des candidats présélectionnés par le conseil judiciaire. Des critiques ont été formulées sur cette situation, à la suite de quoi la loi a été modifiée pour que le CNJ doive donner son consentement préalable avant que le PONJ puisse s'écarter de la priorité des candidats établies par le conseil judiciaire, ou que le PONJ puisse nommer à une haute fonction un candidat qui n'a pas recueilli la majorité des voix de ses pairs. Ces modifications sont louables. De plus, le CNJ a établi des principes pour l'intervention du PONJ dans la procédure de sélection lorsque ce dernier change l'ordre des trois premiers candidats (Résolution n° 3 de 2013 (I.21) et il a été indiqué à l'EEG que le CNJ ne donnerait pas son accord pour la recommandation du PONJ de modifier l'ordre des candidats si ces principes n'étaient pas pris en compte. L'EEG reconnaît que la sélection a été renforcée en donnant au CNJ une fonction de supervision accrue par le biais des modifications à la législation. Néanmoins, elle est d'avis que la procédure de sélection/nomination des juges est devenue inutilement lourde du fait que le PONJ reste l'autorité en dernier ressort pour recommander/nommer des candidats à des fonctions de juge. L'EEG note également que les autorités ont introduit la possibilité limitée de contester la nomination d'un juge donné – mais pas la possibilité de contester l'ensemble de la procédure. Malgré ces modifications, l'EEG note que le fait que le PONJ peut déclarer une procédure de nomination infructueuse et ainsi bloquer la nomination d'un candidat classé en tête à l'origine par les deux instances collégiales du système judiciaire que sont le conseil judiciaire et le CNJ¹⁷. L'EEG pense que l'implication du PONJ dans les procédures de nomination et promotion a été quelque peu contrebalancée par le fait qu'une fonction de surveillance plus forte a été dévolue au CNJ. Cependant, de l'avis de l'EEG, il semblerait des plus appropriés que le CNJ, la plus haute instance collégiale de la justice, ait le dernier mot quant à savoir quel candidat devrait être recommandé pour nomination ou promotion¹⁸. Par ailleurs, l'implication du PONJ dans ce processus est susceptible d'introduire un facteur de discrétion et de partialité à travers la décision d'un seul agent dans une procédure de sélection qui semble être autrement plutôt bien établie. En conséquence, **le GRECO recommande que les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice d'intervenir dans le processus de nomination et promotion des candidats aux postes de juge soient revus en faveur d'une procédure donnant un rôle plus important au Conseil national de la justice.**

112. Concernant la durée pour laquelle les juges sont nommés dans les tribunaux de droit commun, l'article 23 de la LSJRJ stipule qu'en règle générale, un juge professionnel ne peut être nommé pour une durée indéterminée qu'une fois qu'il a occupé de manière satisfaisante un premier poste de juge pendant une période de trois ans (probation). L'EEG considère qu'en règle générale, les juges ordinaires devraient être nommés à titre permanent jusqu'à la retraite et les affectations temporaires devraient être évitées dans la mesure du possible. Cela étant dit, l'EEG sait que plusieurs Etats pratiquent une période d'essai limitée, qui constitue un moyen légitime de mettre à l'épreuve et de former les nouveaux juges avant leur titularisation. L'EEG observe avec satisfaction que le système appliqué dans le passé en Hongrie, qui permettait une prolongation de la

¹⁷ Les autorités hongroises ont informé l'EEG qu'en 2012, cinq procédures sur 217 ont été déclarées infructueuses ; en 2013, tel a été le cas de cinq procédures sur 140.

¹⁸ Voir par exemple CM / Rec(2010)12 (p.44-48).

période d'essai suite à une évaluation insatisfaisante du juge, a été en grande partie abandonné, et qu'à l'heure actuelle, cette période ne dure que trois ans, à l'issue desquels le candidat est soit révoqué soit admis en tant que juge pour une durée indéterminée. Il convient de signaler qu'une nomination à titre permanent sans période de probation ne peut intervenir que dans le cas particulier où le candidat possède déjà l'expérience requise.

113. La loi prévoit également l'évaluation des performances des juges (articles 65 à 85 de la LSJRJ). Pour ce qui est des juges nommés pour une durée indéterminée, cette évaluation a lieu au terme d'une période de trois années de service, puis au terme d'une période supplémentaire de six années, puis tous les huit ans. Il est également possible de procéder à une évaluation extraordinaire d'un juge lorsqu'il existe des motifs de penser que ce juge n'est pas apte à exercer ses fonctions. Aux termes de la loi, le président du tribunal évalue les activités du juge à partir des éléments d'enquête, documents et opinions recueillis ; cela étant, aux termes de la loi, seuls les jugements de valeur bien fondés peuvent être pris en compte. Le juge reçoit le résultat de l'évaluation par écrit 15 jours avant sa divulgation à une réunion à laquelle participent le juge qui réalise l'enquête au titre de l'évaluation, le chef de division et le président du tribunal. Suite à l'évaluation, le juge concerné peut recevoir l'une des appréciations suivantes : « excellent, apte pour une promotion » ; « excellent et tout à fait éligible » ; « éligible » ; « éligible, évaluation ultérieure requise » ; et « non éligible ». Le résultat de l'évaluation est susceptible de recours devant le Tribunal de la magistrature. Lorsqu'un juge reçoit la note « non éligible », le président du tribunal doit l'inviter à démissionner dans un délai 30 jours et, si le juge concerné ne le fait pas volontairement, l'affaire doit être portée devant le Tribunal de la magistrature.

114. L'EEG est préoccupée par le caractère plutôt intrusif du système d'évaluation des juges. A cet égard, elle tient à renvoyer à un avis récent du Conseil consultatif de juges européens (CCJE)¹⁹, selon lequel « (...) *la règle fondamentale pour toute évaluation individuelle des juges doit être le respect total de l'indépendance judiciaire. Lorsqu'une évaluation individuelle a des répercussions sur la promotion, le salaire ou la retraite du juge, voire entraîne sa révocation, le juge évalué risque de ne pas rendre la justice en s'appuyant sur l'interprétation objective des faits et du droit, mais en agissant de manière à plaire aux évaluateurs. (...) Toutefois, même si l'évaluation est réalisée par d'autres juges, la menace pour l'indépendance des juges ne peut être totalement écartée. L'indépendance suppose non seulement d'être à l'abri d'une influence extérieure indue, mais aussi d'être soustrait à l'influence indue qui peut découler dans certaines situations de l'attitude d'autres juges, y compris les présidents des tribunaux.* » Ce point est traité plus en détail au paragraphe 118.

115. S'agissant des salaires et prestations des juges, les autorités évoquent les articles 169 et 170 de la LSJRJ, aux termes desquels le salaire de base d'un juge est fixé par la loi sur le budget central et décliné selon différents grades. Un juge nouvellement nommé est rémunéré sur la base de l'indice du grade 1. Le grade de salaire des juges est relevé d'un niveau tous les trois ans. En plus, les juges ont droit à une indemnité déterminée en fonction du salaire de base comme suit : 10 % pour un juge de tribunal de district, 15 % pour un juge de tribunal administratif ou de travail, 20 % pour un juge de tribunal régional, 40 % pour un juge de cour d'appel régionale et 60 % pour un juge de la Cour suprême.

116. Un juge débutant perçoit 430 760 HUF (1 400 EUR) par mois et un juge de haut rang de la Cour suprême, 920 260 HUF (3 000 EUR) par mois. L'article 150 de la LSJRJ stipule que le salaire mensuel du Président de la Kúria doit être égal à 39 fois le salaire de base de la fonction publique, soit 38 650 HUF ou 127 EUR (autrement dit 1 507 350

¹⁹ CCJE, Avis n° 17(2014) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire.

HUF, soit 4 900 EUR). En comparaison, le Président de l'ONJ perçoit 1 429 340 HUF (4 650 EUR).

117. En sus, les cadres supérieurs de la magistrature perçoivent une indemnité d'encadrement et tout employé de la justice ou juge a droit à une prime de langue pour l'utilisation de langues étrangères. Les juges peuvent également prétendre à des indemnités et prestations supplémentaires (par exemple, une prime au terme de 25, 30 ou 40 années d'activité, indemnité de fonction, indemnité de détachement, indemnité d'affectation, indemnité d'installation, prestations sociales, allocation de logement, etc.). Enfin, l'EEG a eu connaissance d'une disposition (article 171 de la LSJRJ) qui permet un ajustement salarial (revalorisation) en fonction de l'évaluation des performances d'un juge par son supérieur, sur recommandation du service des carrières du tribunal (Section 175 LSJRJ). Les prestations liées à l'évaluation des juges posent un problème de principe à l'EEG, dans la mesure où elles pourraient être utilisées d'une façon qui compromette leur indépendance.

118. De l'avis de l'EEG, le système judiciaire réformé en Hongrie affirme clairement l'indépendance des juges mais réglemente leurs droits, responsabilités et carrière d'une façon plutôt intrusive. Le recours à la période de probation, l'évaluation très stricte à intervalles réguliers – y compris des juges employés sur la base d'une durée indéterminée et la possibilité d'assortir l'évaluation de mesures (procédure disciplinaire, révocation, ajustement salarial, révision des possibilités futures de promotion sur la base de notes et déclarations d'évaluation décisives) dénotent l'intention du législateur de promouvoir l'efficacité à travers un contrôle rigoureux des juges, assorti notamment de la possibilité de révoquer ceux dont les performances sont en deçà des attentes. En outre, l'EEG a cru comprendre de ses échanges avec différents interlocuteurs qu'en Hongrie l'évaluation est réalisée de manière variable d'un tribunal à un autre et plus ou moins sérieuse ; qu'il importe d'impliquer des juges externes dans le processus et de préciser les critères de l'évaluation dans un souci d'égalité de traitement de tous les juges. En résumé, les autorités hongroises devraient poursuivre leur réflexion approfondie sur l'évaluation des juges et ses répercussions. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le système d'évaluation des juges employés pour une durée indéterminée soit révisé afin d'assurer une égalité de traitement entre tous les juges et de déconnecter les évaluations de conséquences pouvant avoir un impact négatif sur l'indépendance judiciaire et l'intégrité, telles que des procédures disciplinaires, révocations et ajustements salariaux.** L'EEG souhaite ajouter que l'obligation de rendre compte est également importante en ce qui concerne l'évaluation des juges, sachant notamment que l'évaluation est étroitement liée à la carrière des juges.

119. Pour ce qui est de la mobilité des juges, il faut noter qu'en cas de besoin, le président d'un tribunal régional est habilité à procéder à l'affectation temporaire d'un juge entre un tribunal régional et un tribunal de district, entre un tribunal régional et un tribunal administratif ou de travail, de même qu'entre des tribunaux de district du territoire relevant de la juridiction du tribunal régional ou entre un tribunal de district et un tribunal administratif ou de travail du territoire relevant de la juridiction du tribunal régional (article 31 de la LSJRJ). Dans les autres cas, le PONJ est habilité à ordonner un détachement temporaire (article 31 de la LSJRJ). En dehors des cas où le juge accepte une mutation, l'EEG est préoccupée par le pouvoir du PONJ d'ordonner à un juge de changer de poste pour une durée pouvant atteindre un an, tous les trois ans, afin d'assurer une répartition équilibrée de la charge de travail entre les juges ou les tribunaux (article 31.3 de la LSJRJ). Même si ce motif de réaffectation contrainte semble légitime, l'EEG partage le point de vue exprimé dans un avis de la Commission de Venise, selon lequel ce critère est vague et il ne devrait pas être permis de muter un juge aussi

souvent²⁰ sachant que l'inamovibilité des juges est un aspect important de leur indépendance, selon lequel la menace de mutation d'un tribunal vers un autre peut servir de moyen de pression sur un juge et aussi selon lequel la mutation peut permettre de s'assurer qu'un juge donné traite ou ne traite pas une affaire particulière dans un tribunal. D'autre part, l'EEG fait observer qu'il existe d'autres possibilités de corriger une répartition déséquilibrée des affaires, par exemple l'affectation d'un juge nouvellement recruté à plusieurs tribunaux à condition que ce point soit mentionné dans l'avis de vacance de poste. (Article 33 de la LSJRJ). Les autorités hongroises déclarent que cette disposition a été considérée comme conforme à la Constitution et que, depuis 2012, aucun juge n'a été muté par le PONJ sans son consentement. En 2012/2013, 70 juges ont été mutés, la plupart d'entre eux pour une période de 3 à 6 mois. Le GRECO prend note de cette information, qui ne contredit pas le fait que la loi, en principe, permet au PONJ de muter des juges sans leur consentement pour un an maximum tous les trois ans. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande que le pouvoir du Président de l'Office national de la justice de réaffecter les juges ordinaires sans leur consentement soit limité au minimum dans le temps et seulement à des motifs précis et spécifiques de nature provisoire.**

Gestion des affaires et procédure

120. Les articles 9 à 11 de la LOAT réglementent les questions ayant trait à la répartition des affaires. Le plan de répartition des affaires d'un tribunal doit être établi par le président du tribunal, après consultation du conseil judiciaire et des différentes divisions, au plus tard le 10 décembre de l'année précédant l'année à laquelle s'applique ce plan. Le plan de répartition des affaires peut être modifié en cours d'année pour des motifs importants touchant au fonctionnement du tribunal ou dans l'intérêt du tribunal. En cas d'affectation d'un juge à un tribunal après l'établissement du plan de répartition des affaires, ce plan doit être complété en conséquence. Le plan de répartition des affaires doit contenir des informations sur la composition et le nombre de chambres opérant dans le tribunal concerné, des informations sur les types d'affaires administrées par les juges et les chambres et sur l'ordre de substitution et des informations sur la méthode de répartition des affaires. Le plan doit préciser le périmètre des affaires administrées par les juges-présidents et la manière dont ces affaires sont réparties. Ce plan doit aussi préciser les chambres et les juges qui statuent sur les affaires clés définies par la loi sur la procédure civile et sur les affaires clés définies par le code de procédure pénale. Lors de l'établissement du plan de répartition des affaires, l'importance et l'intensité de main-d'œuvre des affaires doivent être prises en compte – s'agissant des affaires d'une importance particulière, de même que les statistiques sur les affaires dont le tribunal est saisi, et des efforts doivent être faits pour établir des charges de travail conséquentes. Tout ajout ou autre modification au plan de répartition doit être communiqué sans tarder aux intéressés, et le plan doit être affiché dans le tribunal en un lieu où il est accessible.

121. De plus, le décret n° 14/2002 (VIII.1.) du ministre de la Justice sur les règles d'administration des tribunaux prévoit différents systèmes de répartition aléatoire des affaires dans un tribunal – par exemple, en fonction du numéro (pair ou impair) du dossier, du nom des parties, de la localisation géographique, de l'ordre déterminé par un logiciel, etc.

122. L'EEG a noté avec satisfaction que le système antérieurement en place qui accordait au PONJ et au Procureur général des pouvoirs étendus pour réattribuer des affaires entre des tribunaux afin d'assurer une répartition mieux équilibrée de la charge de travail a été abandonné à l'occasion de l'adoption du cinquième amendement à la

²⁰ Avis de la Commission de Venise sur les lois organiques relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées à la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001, par. 21 et 22, (CDL-AD(2012)020, par. 11 et 12).

Constitution en 2013, suite à d'intenses discussions avec des représentants du Conseil de l'Europe.

123. Les autorités ont indiqué à l'EEG qu'il n'est pas possible de dessaisir un juge d'une affaire sauf si des raisons particulières le justifient. Elles font référence à une décision de la Cour constitutionnelle (décision 1001/2013, II. 27), selon laquelle le Président de la Cour constitutionnelle peut changer le juge-rapporteur désigné si ce dernier est empêché, de façon permanente, de remplir ses fonctions ou dans le but d'assurer une répartition équilibrée des affaires ou de réduire l'arriéré d'affaires ou pour des raisons de partialité ou d'exclusion ou encore à la demande du juge-rapporteur.

124. A propos des dispositions visant à garantir un traitement des affaires par les juges sans retard injustifié, les autorités évoquent l'article 2 du Code de procédure civile, qui est libellé comme suit :

« 1) Conformément à l'article 1, le tribunal veille à faire appliquer le droit des parties à régler leur différend ainsi que leur droit à un procès équitable et à une décision dans un délai raisonnable.

2) Le délai raisonnable pour régler un litige est déterminé en tenant dument compte de l'objet et de la nature du différend, ainsi que du contexte particulier de la procédure. S'il est constaté qu'une partie a contribué à faire traîner la procédure par ses actions et/ou omissions, cette partie ne peut pas escompter une clôture de la procédure dans un délai raisonnable.

3) En cas de non-respect des dispositions du premier paragraphe, la partie lésée peut prétendre à une réparation – en faisant valoir la violation de ses droits fondamentaux, à condition que cette atteinte à un droit ne puisse pas être réparée au moyen d'une procédure de recours. Si, en conséquence du non-respect des dispositions du premier paragraphe, la partie subit un préjudice qui ne peut pas être réparé au moyen d'une procédure de recours, elle peut prétendre à une réparation par le contrevenant conformément aux dispositions sur la responsabilité non contractuelle. Le tribunal connaît des affaires de demande de réparation ou d'indemnisation à titre prioritaire. Le fait que le manquement ne puisse pas être directement imputé à une personne agissant pour le compte du tribunal n'interdit pas qu'une réparation ou indemnisation soit accordée ».

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

125. La Constitution énonce quelques principes de base sur les juges. En vertu de son article 26, les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi ; aucune instruction ne peut leur être donnée dans leur activité de jugement ; et ils ne peuvent être démis de leurs fonctions que pour des motifs et dans le cadre d'une procédure déterminés par la loi. Aux termes du même article, les juges ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique. Par ailleurs, l'article 3 de la LOAT répète que les juges, y compris les juges non professionnels, sont indépendants et rendent leurs décisions en se fondant sur le droit et sur leur conviction ; ils ne peuvent ni être influencés ni recevoir des instructions en relation avec leurs activités d'administration de la justice.

126. D'autre part, les juges doivent prêter serment devant le président du tribunal avant d'entrer en fonctions, dans un délai de huit jours ouvrés après leur nomination. Le texte du serment est inclus dans la loi XXVII de 2008 sur le serment ou l'engagement de certains agents publics de la justice : « *Je jure solennellement, par les présentes, d'examiner les affaires qui me seront confiées de façon équitable, en toute impartialité, de façon consciencieuse, en m'en tenant uniquement aux règles de droit ; dans l'exercice de mes fonctions, je serai guidé par le désir de défendre la justice et l'équité.* »

127. En plus, les articles 36 à 38 de la LSJRJ énumèrent les responsabilités des juges, notamment l'obligation de s'acquitter de leurs fonctions en ne déviant pas de leur serment ; d'agir de façon équitable et impartiale ; d'écarter les tentatives d'influence abusive ; de respecter la réglementation applicable aux données classifiées ; et de s'abstenir, dans les sphères publique et privée de leur vie, de tout comportement susceptible de porter atteinte à la confiance inspirée au public et au prestige de la fonction.

128. Les articles 39 à 42 de la LSJRJ traitent des conflits d'intérêts. Plus particulièrement, ils énoncent un certain nombre d'interdictions et de restrictions à l'intention des juges dans le but de prévenir les situations de conflit d'intérêts, traitées plus en détail ci-après.

129. L'EEG a appris que l'Association des juges a adopté un code d'éthique en 2005. Cependant, ce code ne s'appliquait qu'aux juges adhérents de l'association et n'était pas contraignant. En 2012, le Président de l'Office national de la justice a établi un groupe de travail sur les questions d'intégrité, qui, entre autres, a contribué à élaborer un code de conduite pour le système judiciaire. Le 30 novembre 2014 (c'est-à-dire après la visite de l'EEG dans le pays), le Conseil national de la justice a adopté un code d'éthique à l'intention des juges.

130. L'EEG a pris connaissance du code d'éthique et se félicite qu'il s'applique aussi bien aux juges professionnels qu'aux juges non professionnels. Ce code traite de l'indépendance, de l'impartialité, de la dignité, de la diligence, de la rectitude, du respect et de la coopération, ainsi que de règles pour les juges exerçant des fonctions d'encadrement. Il semble qu'une grande partie du contenu dudit code ne s'applique pas aux agents autres que les juges, et l'EEG doute que les « employés judiciaires » soient eux aussi couverts par cet instrument. En outre, l'EEG a été troublée par le passage suivant de l'article 1(2) : « *Le juge doit éviter d'entretenir avec les pouvoirs législatif et exécutif des relations non nécessaires et manifestes aux yeux des personnes de l'extérieur* ». Cette formulation est ambiguë au regard du vrai sens de l'indépendance du système judiciaire et doit être revue. L'EEG est aussi préoccupée par la disposition sur l'encadrement (article 7(3)) stipulant que « Le juge doit veiller à ce que le comportement de ses collègues respecte les exigences applicables à la profession judiciaire », qui semble contestable dans la mesure où elle pourrait être contraire à l'indépendance du juge. D'autre part, l'EEG pense que le code pourrait être plus explicite sur les différentes formes de conflits d'intérêts – par exemple, l'interdiction formelle de l'acceptation de cadeaux y fait défaut. En conclusion, il y a lieu de saluer l'adoption du code d'éthique à l'intention des juges, qui constitue un outil utile ; cependant, il doit être étoffé et affiné sur certains points, au-delà des exemples donnés. Dans ce contexte, l'EEG se réjouit que le CNJ ait établi que le Code doit être développé et interprété en permanence²¹, ce qui met l'accent sur son caractère « d'instrument vivant », autrement dit un instrument qui évolue dans le temps. **Le GRECO recommande que le code d'éthique à l'intention des juges fasse l'objet d'un examen plus poussé et d'une révision, en vue de renforcer les orientations sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, la récusation, les contacts avec des tiers, etc.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

131. L'article 39 de la LSJRJ interdit aux juges d'être membres d'un parti politique et de mener des activités politiques. Le même article interdit aux juges d'exercer les fonctions suivantes : membre du Parlement européen, représentant d'une municipalité, porte-parole d'une minorité nationale, maire ou haut responsable de l'Etat au sens de la loi sur les organes de l'administration centrale de l'Etat, membre du Gouvernement et secrétaire d'Etat.

132. Il ressort de l'article 40 de la LSJRJ qu'en dehors de ses fonctions judiciaires, un juge ne peut exercer moyennant rémunération que des activités scientifiques, éducatives, de formation, d'arbitrage, artistiques, éditoriales, techniques et de protection du droit d'auteur, à condition que ces activités ne compromettent pas ou ne donnent pas

²¹ Résolution CNJ n° 11/2015.

l'impression de compromettre son indépendance et sa neutralité et ne gênent pas l'exercice de ses fonctions officielles. D'autre part, un juge ne peut pas exercer les fonctions suivantes : dirigeant d'une association commerciale, coopération ou coopérative, ou membre d'une structure unipersonnelle apparentée ; membre de l'organe de surveillance d'une association commerciale, coopération ou coopérative ; membre indéfiniment responsable d'une association commerciale, coopération ou coopérative ; membre d'une entreprise unipersonnelle ; ou dirigeant d'une organisation à but non lucratif exerçant également des activités commerciales. Un juge ne peut contracter une relation juridique axée sur son travail concernant en totalité ou en partie ses heures de travail selon sa relation de service qu'avec l'accord préalable de l'employeur. Le refus d'un tel accord préalable ne lui donne pas le droit d'engager un recours juridique. Par ailleurs, le juge est tenu de notifier à l'avance à son employeur l'établissement d'une autre relation juridique axée sur son travail, qui ne concerne pas ses heures de travail. L'employeur ne doit pas autoriser l'établissement d'une relation juridique qui est incompatible avec la sphère d'activité sur la base de la relation de service du juge. En outre, un juge ne peut pas être membre d'un tribunal arbitral. De plus, un juge n'est pas autorisé à percevoir, avant l'âge limite, une pension de vieillesse ou une autre allocation financière payable à titre complémentaire de la pension de vieillesse à partir de l'âge limite de départ à la retraite.

133. L'article 41 de la LSJRJ dispose qu'un parent du président ou du vice-président ou d'un chef de conseil ou de son adjoint, ou encore d'un chef de groupe ou de son adjoint, ne peut exercer des fonctions de juge au sein du même tribunal ou division ou département.

134. L'article 42 de la LSJRJ habilite le CNJ à accorder une dérogation dans le cas d'incompatibilité visé à l'article 41. La méthode exceptionnelle de résolution de l'incompatibilité consiste en l'exemption de l'interdiction de cumul d'emplois. La dérogation peut être accordée si, compte tenu de toutes les circonstances, il peut être déterminé que le poste particulier ne peut être pourvu d'une autre façon. Le facteur primordial dans la prise de la décision est l'intérêt du service.

135. Par ailleurs, l'article 42 de la LSJRJ réglemente la procédure à suivre par les juges en cas de survenance d'une situation d'« incompatibilité » (conflits d'intérêts). La loi dispose qu'une telle situation doit être signalée immédiatement et que le juge concerné dispose d'un délai de 30 jours pour en éliminer la cause. L'article 42 prévoit aussi une procédure détaillée et des mesures applicables par l'employeur si l'incompatibilité perdure.

136. Il n'existe pas de règles spécifiques réglementant l'emploi ou l'engagement des juges dans d'autres activités après la cessation de leurs fonctions judiciaires.

Récusation et retrait

137. La récusation est réglementée aux articles 13 à 21A du code de procédure civile (CPC). En vertu de l'article 13(1) du CPC, les personnes ci-après ne peuvent conduire une procédure en tant que juge : a) quiconque a des droits ou des obligations vis-à-vis d'une partie, ainsi que quiconque a des prétentions sur tout ou partie de l'objet du litige, ou dont les droits ou les obligations peuvent être affectés par l'issue de la procédure judiciaire ; b) le conseil ou l'avocat d'une des personnes visées à l'alinéa a ci-dessus ou un ancien conseil ou avocat qui a été antérieurement impliqué dans le dossier ; c) les parents ou l'ex-conjoint(e) décrits au point 2 des personnes visées aux alinéas a et b ; d) quiconque a été entendu en tant que témoin ou expert dans le cadre de la procédure judiciaire ou est cité par le tribunal à comparaître en tant que témoin ou expert ; e) quiconque est incapable de se forger une opinion objective dans l'affaire en raison de son attitude mentale caractérisée par des préjugés.

138. L'article 14 du CPC dispose qu'un tribunal de district, le tribunal régional ou une cour d'appel régionale dont le chef est récusé aux termes de l'article 13 du CPC ne peut connaître de l'affaire en question. En outre, aux termes de l'article 15(1), tout juge ayant participé à une procédure en première instance est exclu de la procédure en deuxième instance ; et, (2), un juge qui a examiné une plainte portant sur le retard de la procédure est exclu de la procédure en deuxième instance et de la décision concernant un pourvoi en révision.

139. L'article 16 du CPC dispose que le tribunal, à sa propre initiative, doit s'assurer que tout juge ou tribunal inapte en vertu de l'article susmentionné est exclu de la procédure judiciaire. D'autre part, tout juge répondant à des critères de récusation doit en faire état au juge en chef du tribunal sans délai ; s'il ne le fait pas ou le fait tardivement, le juge peut voir sa responsabilité disciplinaire engagée. Si des motifs de récusation sont avérés, le juge en chef du tribunal doit récuser d'office le juge concerné.

140. Aux termes de l'article 18 du CPC, la récusation peut être traitée par voie administrative ou par un autre jury du même tribunal agissant dans la même instance, et une décision relative à la récusation du juge peut être adoptée sans audition formelle. Si le tribunal en question ne compte aucun jury non concerné par les motifs d'exclusion, ou si les motifs d'exclusion s'appliquent à l'ensemble du tribunal, la cour d'appel ou un tribunal d'échelon supérieur peut traiter la question. Un juge qui signale de lui-même les motifs de son exclusion ne peut pas être impliqué dans l'affaire jusqu'à ce que son rapport soit évalué et réglé (article 19 CPC). Dans tous les autres cas, le juge concerné peut continuer à intervenir dans la procédure ; toutefois, il ne peut pas être impliqué dans l'adoption d'une décision sur le fond de l'affaire jusqu'à ce que son rapport soit évalué et réglé. Lorsque la même partie fait un autre rapport contre le même juge dans la même procédure judiciaire après un refus de récusation, cette restriction ne s'applique pas. Si une partie fait aux fins d'une récusation un rapport qui n'est manifestement pas fondé, ou si elle fait un autre rapport qui n'est manifestement pas fondé contre le même juge dans le même litige, une sanction financière (article 120) peut lui être imposée dans la résolution de refus de récusation. En matière de récusation, le tribunal statue dans une procédure prioritaire.

Cadeaux

141. Si les dispositions générales de l'article 36 de la LSJRJ stipulent que les juges doivent agir avec impartialité dans toutes les affaires, ne pas être influencés de quelque façon que ce soit, écarter toute tentative d'influence sur leur personne et informer le président du tribunal d'une telle tentative, il n'existe pas de règles spécifiques sur l'acceptation de cadeaux par les juges.

142. L'EEG regrette que le nouveau code d'éthique à l'intention des juges, adopté en novembre 2014, n'inclue pas d'autres lignes directrices sur les cadeaux. Une recommandation en vue de corriger cette insuffisance figure au paragraphe 130.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

143. L'article 43 de la LSJRJ interdit à un juge d'exprimer publiquement, hors de sa relation de service, une opinion sur les affaires en instance ou passées, en particulier les affaires sur lesquelles il a rendu une décision. Par ailleurs, l'article 44 de la même loi interdit à un juge de communiquer des informations sur les affaires qu'il administre à la presse écrite, aux stations de radio et aux chaînes de télévision. De tels contacts relèvent de la responsabilité du président du tribunal ou d'une personne engagée par le président du tribunal. Il n'existe pas d'autres dispositions législatives spécifiques sur les contacts des juges avec les tiers.

144. S'agissant des informations confidentielles, l'article 37 de la LSJRJ stipule que, pendant et après leur période de service, les juges doivent conserver toutes les informations classifiées sous bonne garde, étant entendu que seul un organe habilité par la loi peut lever cette obligation de confidentialité.

145. L'EEG se félicite du fait que le code d'éthique à l'intention des juges récemment adopté traite de certains aspects des contacts avec les tiers tels que les parties à une affaire (article 5(2)) et avec les autres professions juridiques (article 5(3)), ainsi que de l'utilisation des informations confidentielles (article 5(3)).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

146. Dans le but de prévenir, entre autres, la corruption, les juges en Hongrie sont tenus de faire une déclaration de patrimoine à intervalles réguliers, c'est-à-dire tous les trois ans (articles 197 à 203 de la LSJRJ). La première déclaration de patrimoine doit être faite avant même la prestation de serment obligatoire pour tous les nouveaux juges au début de leur mandat (voir ci-dessus). La déclaration doit être faite au président du tribunal pour les juges ordinaires, et à l'ONJ, dans le cas des cadres des tribunaux nommés par le PONJ.

147. L'obligation de déclaration de patrimoine à intervalles réguliers n'est pas limitée au juge ; une déclaration séparée concernant le conjoint(e) ou partenaire de vie et les enfants vivant sous le même toit que le juge est également requise.

148. La déclaration doit comporter deux volets distincts, celui des données personnelles et celui du patrimoine déclaré. Les différents éléments de patrimoine à déclarer sont précisés dans une annexe à la LSJRJ. Les avoirs et les dettes suivants doivent être déclarés : revenu annuel, biens immobiliers, maison de vacances et terrain de vacances, bâtiments non résidentiels, terres cultivables, biens meubles de valeur, objets d'art, épargne, parts dans des entreprises et dettes. Le volet des données personnelles et le volet du patrimoine déclaré sont conservés séparément, sous enveloppe scellée, par différentes autorités ainsi que par le juge, et sont régulièrement vérifiés par le juge en chef et le PONJ, respectivement. La déclaration de patrimoine du Président de la Kúria est rendue publique, tandis que toutes les autres déclarations ne font l'objet que d'un contrôle interne au système judiciaire.

149. En plus de la déclaration de patrimoine ordinaire, les juges sont tenus de faire une déclaration extraordinaire à la demande de leur hiérarchie (le juge en chef ou le Président de l'ONJ) s'ils sont visés par une plainte pour richesse accumulée par des moyens douteux (article 203 de la LSJRJ).

150. Dans un délai de 60 jours à compter de la réception de la déclaration de situation financière, la personne exerçant le droit de l'employeur (en principe, le supérieur hiérarchique du juge) doit vérifier la déclaration en se référant à la précédente déclaration du juge, en principe au cours d'un entretien informel avec le juge, et, si un accroissement non justifié du patrimoine est constaté, le CNJ doit engager un processus de vérification (article 204 de la LSJRJ). L'EEG a appris que cela ne s'est produit qu'à deux reprises ces deux dernières années.

Surveillance et application de la loi

151. En Hongrie, aux termes de l'article 2 de la LSJRJ, les juges ordinaires jouissent d'une immunité analogue à celle des députés en matière de procédure pénale, c'est-à-dire une immunité pour les activités relevant de leur participation à l'administration de la justice, ainsi qu'une immunité de détention et de toute autre mesure coercitive au titre d'une procédure pénale, sauf en cas de flagrant délit (inviolabilité). Pour lever l'immunité d'un juge, le Président de la République prend une décision sur la base d'une proposition

du Président de l'ONJ. Pour lever l'immunité du Président de la Kúria, le Parlement doit prendre une décision en ce sens à la majorité des deux tiers des voix des députés présents, et le Président de la Chambre doit prendre les mesures nécessaires en cas de violation de l'immunité.

152. Les juges non professionnels jouissent eux aussi d'une immunité (article 2(4) de la LSJRJ) ; toutefois, cette immunité se limite à une « immunité fonctionnelle », c'est-à-dire une immunité couvrant les activités relevant de la participation à l'administration de la justice. Pendant et après leur mandat, les juges non professionnels ne peuvent pas être traduits devant un tribunal ou une autre instance pour leur participation à l'administration de la justice, ni pour des faits divulgués et des opinions exprimées au cours de leur mandat. Cependant, cette immunité ne s'applique pas à l'utilisation abusive d'informations classifiées, ni à la responsabilité civile, etc.

153. D'après les statistiques communiquées par les autorités, entre 2004 et 2014, l'EEG a été informée que le ministère public a entamé des procédures pour lever l'immunité de 37 juges. Dans quatre cas, la demande s'est révélée infondée. Sur les 37 juges, l'un était non professionnel. Dans un cas, l'immunité a été levée toutefois l'enquête a été close sans qu'il ait été entendu. Les chefs à l'origine des demandes de levée d'immunité concernaient la corruption active de fonctionnaire, l'abus de pouvoir, la corruption dans une procédure administrative, la corruption active dans des procédures judiciaires, la corruption passive d'un agent public, la falsification de documents publics commise par un agent public, la falsification de document, la conduite sous l'emprise de l'alcool, un accident de la route ayant provoqué un accident avec mort d'homme, le vol, l'utilisation abusive de données personnelles, la violation de la liberté personnelle etc. Dans 19 cas, une décision contraignante a été rendue, dans deux cas, il y a blâme, deux affaires se sont terminées par une médiation. Dans trois cas, le juge a été acquitté. Quatre procédures sont actuellement en cours, l'une au stade de l'enquête, trois au stade des poursuites judiciaires.

154. Rappelant sa position sur l'immunité étendue accordée aux députés, l'EEG souligne que ce privilège doit être limité autant que possible en ce qui concerne les juges également. Même si les autorités concernées lèvent régulièrement l'immunité dans ces cas, celle-ci n'en constitue pas moins un obstacle inutile à une action rapide des instances répressives à divers égards, par exemple pour collecter des éléments de preuve. Cela étant, l'EEG est tout à fait consciente que les juges peuvent avoir besoin d'être protégés de perturbations indues dans l'exercice de leurs fonctions, ce pour quoi l'« immunité fonctionnelle » semble être suffisante, conformément à ce qui s'applique déjà pour les juges non professionnels, qui interviennent de plusieurs façons dans les tribunaux sur un pied d'égalité avec les juges ordinaires. L'EEG a évoqué ce point avec des représentants du système judiciaire, qui lui ont donné l'impression de considérer le niveau d'immunité actuel comme un privilège de caractère honorable plutôt que comme une protection nécessaire. Cependant, d'autres interlocuteurs ont souligné la nécessité de maintenir l'immunité dans sa forme actuelle. L'EEG est convaincue que tous les juges – qu'ils soient professionnels ou non professionnels – participant à l'administration de la justice, ayant le même droit de vote, devraient être traités de la même façon au regard de l'immunité, et que cette protection extraordinaire devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour exercer les fonctions de juge. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).**

155. Les articles 101 à 130 de la LSJRJ énoncent des règles détaillées concernant les procédures disciplinaires concernant les juges. Ces procédures doivent être conduites, en première instance, par le Tribunal de la magistrature, qui est rattaché à la Cour d'appel régionale de Budapest et, par la suite, par le Tribunal de deuxième instance de la

magistrature, qui est rattaché à la Kúria. Le Conseil national de la justice est responsable de la nomination des membres du Tribunal de la magistrature, qui sont tous des juges. Le Tribunal de la magistrature est habilité à examiner des affaires ayant trait à la conduite, incompatibilité ou déclaration de patrimoine des juges ; ses procédures sont décrites en détail à l'article 42 et aux articles 204 à 207 de la LSJRJ.

156. Il comprend 75 juges au total. Il statue en formation collégiale composée de trois membres, dont un fait office de « commissaire enquêteur » dans l'affaire examinée. Les décisions du Tribunal de la magistrature sont susceptibles de recours devant le Tribunal de deuxième instance de la magistrature.

157. L'article 124 de la LSJRJ habilite les tribunaux de la magistrature à imposer les sanctions suivantes : a) l'avertissement ; b) le blâme ; c) la rétrogradation à la classe de salaire inférieure ; d) l'exemption de fonctions de haut niveau ; e) la requête en révocation.

158. Il ressort des statistiques communiquées par les autorités hongroises qu'entre 2012 et 2014, 53 procédures disciplinaires ont été ouvertes contre des juges, dont la plupart portaient sur des retards dans l'administration de la justice et dont certaines faisaient suite à une procédure pénale. Différentes sanctions ont été imposées (par exemple, avertissement, rétrogradation, blâme, etc.) et, dans un cas, le juge a été révoqué.

Conseils, formation et sensibilisation

159. L'article 45 de la LSJRJ impose aux juges de suivre une formation et de rendre compte des formations suivies, tous les cinq ans, au président du tribunal ou au supérieur hiérarchique. En cas de défaut de formation, le juge concerné est soumis à un test et exclu des concours aux fins d'une promotion.

160. L'Académie de la justice a été créée en 2006. Elle dispose de ses propres locaux en tant que partie de l'administration centrale de l'ONJ. Elle a pour objet de dispenser une formation de qualité et efficace aux membres du système judiciaire et d'appuyer le fonctionnement des tribunaux au moyen d'un centre scientifique et éducatif basé sur des normes européennes. L'EEG a appris au cours de la visite dans le pays que l'Académie coopère étroitement avec les juges pour l'élaboration des programmes de formation, sous la responsabilité du PONJ. L'Académie dispose d'un effectif de plus d'une quarantaine de personnes.

161. Elle organise une formation initiale pour tous les nouveaux juges (4 semaines) ; le programme de formation couvre des sujets tels que l'éthique judiciaire en plus de cours généraux. De plus, l'Académie organise des formations spéciales (par exemple, formation à la justice des mineurs). L'EEG a aussi été informée que l'Académie organise un certain nombre de séminaires et conférences *ad hoc*.

162. Il n'existe pas d'entité unique qui se consacre exclusivement à prodiguer des conseils aux juges sur la conduite attendue de leur part. Cela étant, les autorités font remarquer que les opinions de l'Association des juges hongrois et les résolutions de la Kúria sur l'uniformité des décisions sont disponibles sur le site Internet de l'Office national de la justice et diverses publications gratuites. Par ailleurs, les juges qui ont besoin de conseils peuvent s'adresser à leur supérieur hiérarchique ou à l'Office national de la justice au besoin.

163. L'EEG se félicite de ce que la Hongrie a institutionnalisé la formation pour tous les juges nouvellement nommés. Elle n'a pas eu connaissance de programmes spéciaux de formation continue ; toutefois, elle croit comprendre qu'il est prévu de dispenser une telle formation. Tout en comprenant la logique de l'obligation faite aux juges de suivre

une formation à intervalles réguliers, l'EEG estime que cette obligation devrait être liée aux besoins de chaque juge. Elle pense aussi que la sanction prévue en cas de défaut de formation du juge – ne pas pouvoir prétendre à une promotion – est excessivement sévère, même si cette lacune peut naturellement avoir des répercussions sur les chances d'être promu.

164. L'EEG a déjà salué l'adoption d'un code d'éthique à l'intention du système judiciaire/des juges. L'EEG est convaincue que, pour être un instrument efficace, vivant et en développement, ce nouveau code d'éthique doit non seulement être amélioré mais aussi assorti d'une vaste dispositif de formation continue ouvert à tous les juges en Hongrie. L'EEG a compris que cette formation est prévue pour 2015 et les années suivantes. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une formation à l'éthique soit introduite pour les juges (y compris les juges non professionnels, le cas échéant), à titre de mesure de suivi de l'adoption du code d'éthique à l'intention de la profession.**

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

165. L'article 29 de la Constitution de la Hongrie stipule que « *Le Procureur général et le parquet, en tant que participants à la justice, font valoir l'intérêt de l'Etat en matière pénale.* » Il découle de cette règle constitutionnelle que le ministère public fait partie intégrante de l'administration de la justice. Par ailleurs, le Procureur général est élu par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers des voix pour un mandat de neuf ans sur proposition du Président de la République. Il n'existe pas de moyen juridique pour révoquer le Procureur général. Néanmoins, le Procureur général a la responsabilité constitutionnelle de s'acquitter de ses devoirs tels que définis par la loi. Il a l'obligation de soumettre un rapport annuel au Parlement et de se présenter devant la plénière ou les commissions du Parlement pour répondre à leurs questions.

166. Des règles plus détaillées sur le ministère public figurent dans deux lois cardinales adoptées en 2011 : la loi CLXIII sur le Parquet de la Hongrie (LMP) et la loi CLSXIV sur le statut du Procureur général, des procureurs et des autres agents du Parquet et la carrière professionnelle au sein du Parquet (LSPGCPP).

167. L'article 3(1) de la LMP stipule que le ministère public est un organe constitutionnel indépendant qui n'est soumis qu'à la loi. L'article 3(3) de la même loi dispose que « le Procureur général ne reçoit d'instruction ni directement ni indirectement en vue de prendre ou modifier une décision dans une affaire donnée. »

168. L'indépendance du ministère public est aussi consacrée par la décision n° 3/2004 (II.17) de la Cour constitutionnelle hongroise, aux termes de laquelle « *le ministère public n'est pas un branche séparée du pouvoir d'Etat, même s'il est un organe constitutionnel autonome* ». Ni l'ancienne Constitution ni l'actuelle ne définissent un quelconque autre organe constitutionnel habilité à exercer un pouvoir de surveillance sur le Procureur général ; le Procureur général et le ministère public jouissent d'une grande marge d'indépendance et ne peuvent recevoir d'instructions depuis l'extérieur.

169. Par ailleurs, l'article 4 de la LMP stipule que « Toute personne doit veiller à ce que les procureurs puissent exercer sans ingérences les prérogatives qui leur sont dévolues par la loi », et que, dans l'exercice de leurs fonctions, les procureurs ont accès sans restriction aux documents et données détenus par les autres organes publics.

170. L'organisation du ministère public est définie à l'article 8 de la LMP, comme suit :

- a) *Bureau du Procureur général,*
- b) *bureaux des procureurs d'appel,*
- c) *bureaux des procureurs,*
- d) *bureaux des procureurs de district.*

171. Sous l'autorité du Bureau du Procureur général se trouvent cinq bureaux de procureur d'appel et 21 bureaux de procureur (19 bureaux de procureur de comté, le Bureau du Procureur métropolitain et le Bureau du Procureur pour les enquêtes centrales). L'organisation des bureaux de procureur – exception faite du Bureau du Procureur pour les enquêtes centrales – recouvre deux domaines principaux : les affaires pénales et la protection de l'intérêt public. Même s'il n'est pas un organe de poursuite, l'Institut national de criminologie – institut de recherche scientifique dans les domaines de la criminalité et criminologie, de la médecine légale et du droit pénal – est rattaché au ministère public (article 10.1 de la LMP).

172. L'article 3 de la LSPGCPP prévoit un *Conseil des agents du ministère public*, qui doit représenter les intérêts des procureurs sur les questions touchant à l'organisation, au plan de travail, etc. L'article 7 de la LSPGCPP régit un autre organe consultatif

du ministère public, le *Conseil des procureurs*, qui adopte des avis consultatifs sur les nominations et les exemptions de procureurs (article 7 de la LSPGCPP). Ces organes existent au sein du Bureau du Procureur général, des bureaux des procureurs d'appel et des bureaux des procureurs. Leurs avis n'engagent pas la hiérarchie (au sommet de laquelle se trouve le Procureur général).

173. Le ministère public compte un effectif de 4 800 agents, dont 1 869 procureurs (60% de femmes et 40% d'hommes), 126 procureurs au sein du Bureau du Procureur général et 42 procureurs au sein des bureaux de procureur d'appel.

174. Il est régi par un ordre hiérarchique strict, en vertu duquel le Procureur général peut donner des instructions à tout agent du Parquet. Aux termes de l'article 13 de la LMP, les procureurs de rang supérieur peuvent donner des instructions aux procureurs subordonnés ou les dessaisir d'une affaire en faveur d'un autre procureur subordonné.

175. La décision d'engager ou de ne pas engager de poursuites est prise par le procureur en charge de l'affaire. Aux termes de l'article 19 de la LMP, le procureur engage l'action publique ou décide de mettre fin à la procédure pénale conformément aux règles fixées par le code de procédure pénale. Ce faisant, le procureur doit s'assurer de la légalité de l'action publique. Le droit pénal hongrois est fondé sur le principe de la légalité ; autrement dit, le code pénal et le code de procédure pénale imposent de poursuivre toutes les infractions. Un procureur ne peut recevoir d'instruction de l'extérieur du ministère public en vue d'engager ou de ne pas engager de poursuites ; une telle instruction constituerait une infraction pénale. Une décision de ne pas engager de poursuites n'est légale que si l'acte concerné ne constitue pas une infraction pénale ou que si l'infraction ne peut pas être établie.

176. L'EEG note que la Constitution et les lois cardinales consacrent l'indépendance du ministère public, qui dispose de pouvoirs étendus pour instruire et poursuivre les affaires pénales, et même plus que des pouvoirs de poursuite classiques, notamment diverses compétences de surveillance. Par ailleurs, le ministère public est régi par un ordre hiérarchique strict, qui accorde des pouvoirs internes étendus aux procureurs de rang supérieur (au sommet desquels se trouve le Procureur général) pour donner des instructions et annuler toute décision d'un procureur subordonné. L'EEG ne doute pas qu'un tel système peut être efficace ; toutefois, il rend aussi possible des manipulations, aussi difficiles à déceler qu'à contrecarrer. En outre, l'EEG estime nécessaire de mieux prévenir les risques d'irrégularités et de corruption dans le système. En outre, il est crucial pour la confiance du public que le Parquet soit impartial et exempt d'influences indues et perçu comme tel. A cette fin, l'EEG pense qu'il serait souhaitable d'appliquer des mécanismes externes de responsabilité et de transparence au ministère public ou, du moins, de le doter de mécanismes internes axés sur des poids et contreponds, comme indiqué dans ce rapport.

177. Le Procureur général, qui est élu par le Parlement à la majorité des deux tiers des voix, est rééligible au terme de son mandat de neuf ans. Cependant, dans le système actuel, si le Procureur général sortant n'est pas réélu mais qu'aucun autre candidat ne recueille la majorité requise des deux tiers des voix, le Procureur général sortant restera en fonctions jusqu'à ce qu'une telle majorité puisse être dégagée, aux termes de l'article 22(2) de la LSPGCPP lu conjointement avec l'article 29(4) de la Constitution. Selon les représentants de la Hongrie, l'exigence de la majorité de deux tiers des voix dénote le souhait que le titulaire de cette charge importante bénéficie d'un large soutien du Parlement à l'occasion de son élection. L'EEG l'admet ; cependant, la réglementation actuelle permet également que le Procureur général soit réélu pour plusieurs nouveaux mandats ou qu'une minorité d'un tiers plus une voix bloque l'élection d'un nouveau Procureur général, ce qui a pour effet de prolonger le mandat du Procureur général sortant jusqu'à ce que la majorité de voix requise soit réunie. Le GRECO rappelle que

cette situation a été critiquée par la Commission de Venise²². Des représentants de la société civile ont également formulé des critiques à cet égard durant la visite dans le pays. Une situation analogue concernant le Président de l'Office national de la justice prévalait jusqu'à ce que la loi soit modifiée en 2012. L'EEG considère qu'un mandat de neuf ans est suffisamment long et ne devrait pas pouvoir être renouvelé à son terme, après une si longue durée. L'EEG pense également que la condition d'une majorité des deux-tiers des votes au Parlement, pour l'élection d'un nouveau Procureur général, qui permet à une minorité de bloquer l'élection d'un nouveau Procureur général et de permettre ainsi au Procureur général sortant de demeurer en fonctions pendant une durée indéterminée accroît considérablement l'influence politique sur l'élection à cette charge importante. Au vu des conséquences de toutes ces circonstances conjuguées, **le GRECO recommande i) que la possibilité de réélire le Procureur général soit réexaminée et ii) que la possibilité de maintenir en fonctions le Procureur général après l'expiration de son mandat à travers le blocage par une minorité de l'élection d'un successeur au niveau du Parlement soit révisée par les autorités hongroises.**

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

178. Aux termes de l'article 14 de la LSPGCPP, le Procureur général adjoint est nommé par le Président de la République sur recommandation du Procureur général. Le Procureur général nomme, promeut et révoque tous les autres procureurs.

179. Aux termes de l'article 11 de la LSPGCPP, tout citoyen hongrois jouissant de sa pleine capacité juridique, titulaire d'un diplôme universitaire en droit et admis à l'examen requis peut être nommé procureur. Cependant, les personnes ayant des antécédents judiciaires, interdites d'une profession subordonnée à un diplôme en droit, placées sous traitement médical forcé par décision de justice, condamnées à une peine de probation ou à des sanctions disciplinaires lourdes ou ayant omis de faire leur déclaration de patrimoine ne peuvent devenir procureur.

180. Les avis de vacance doivent être publiés dans la Gazette du ministère public (« Ügyészségi Közlöny ») et sur le site Internet du ministère public. Le délai accordé pour la présentation des candidatures ne peut être inférieur à dix jours à compter de la publication sur Internet.

181. Préalablement à leur nomination à un poste de procureur, les candidats doivent se soumettre à des tests d'aptitude physique et psychologique qui sont organisés par le ministère public.

182. Les procureurs sont initialement nommés pour un mandat de trois ans ; ensuite, le cas échéant, il est décidé de les reconduire pour une durée indéterminée. Cependant, un procureur peut être initialement nommé pour une durée indéterminée s'il a déjà travaillé en tant que procureur ou procureur militaire pendant au moins trois ans ou s'il possède une autre expérience pertinente admise par la loi.

183. L'EEG a appris que le Conseil des procureurs émet des avis sur les intéressés aux fins du recrutement, de la promotion et de la révocation des procureurs ; cependant, ces avis ne sont pas contraignants pour le Procureur général, qui peut aller à leur rencontre sans être tenu de motiver sa décision. Le rôle limité du Conseil des procureurs est d'autant plus manifeste que cet organe ne rend compte qu'au Procureur général. L'EEG a cru comprendre des discussions qu'elle a eues avec des représentants du ministère public lors de la visite dans le pays que la possibilité de renforcer le rôle du Conseil des procureurs était à l'examen dans le ministère public. L'EEG est favorable à cette démarche qui concerne principalement le rôle du Conseil des procureurs en matière

²² Commission de Venise, CDL-AD(2012)008, paragraphes 55 à 60.

disciplinaire (voir paragraphe 216). Elle est convaincue qu'un renforcement du rôle de cette instance collégiale, avec éventuellement une certaine forme de représentation externe, serait un pas dans la bonne direction, y compris pour les procédures de nomination et de promotion.

184. Conformément à l'article 17 de la LSPGCPP, la « personne exerçant les droits de l'employeur » (c'est-à-dire le procureur en chef du comté ou un procureur de rang supérieur) doit recevoir d'un procureur nommé pour une période déterminée une déclaration sur le fait de savoir s'il souhaite que cette période soit transformée en durée indéterminée. Dans l'affirmative, la personne exerçant les droits de l'employeur doit évaluer le procureur candidat, en s'attachant en particulier à l'observation des règles du droit matériel et du droit procédural ainsi que des règles administratives et autres normes pertinentes. En fonction du résultat de l'évaluation, le procureur candidat peut être employé pour une durée indéterminée. En outre, le mécanisme d'évaluation, tel qu'il est réglé par les articles 50 à 52 de la LSPGCPP, prévoit des évaluations régulières des procureurs tout au long de leur carrière. Ces évaluations régulières sont menées par la « personne exerçant les droits de l'employeur » et ont pour objectif d'apprécier le respect par un procureur donné du cadre normatif applicable. Si des irrégularités sont découvertes, des procédures disciplinaires peuvent être engagées (voir paragraphe 211). Le résultat des évaluations peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction. En dernier ressort, c'est le Procureur général qui nomme, promeut et révoque tous les autres procureurs. C'est également le Procureur général qui décide de la mutation des procureurs, d'un service du ministère public vers un autre. L'EEG a constaté avec préoccupation que le Conseil des procureurs n'est pas impliqué dans ce processus.

185. La rémunération des procureurs est réglemantée par la loi. Aux termes de l'article 60 de la LSPGCPP, le salaire de base des procureurs est décliné selon différents grades, le grade de salaire étant relevé d'un niveau tous les trois ans. Le salaire est également fonction d'autres paramètres (tels que la position hiérarchique, les responsabilités d'encadrement, etc.) qui sont précisés par les articles 60 à 74 de la même loi. En outre, les procureurs ont droit à un certain nombre d'autres prestations, telles que des bourses de formation, allocations familiales, allocation sécurité, allocation logement, etc. L'article 63 de la LSPGCPP prévoit la possibilité de relever le grade salarial d'un procureur en cas d'évaluation excellente. Pour l'EEG, ce système pose moins problème dans le ministère public, compte tenu de sa structure hiérarchique (à la différence de celle du système judiciaire, voir paragraphe 117).

186. Le salaire brut de base en 2014 d'un procureur nouvellement recruté s'élève à 391 600 HUF (1 200 EUR) par mois, à laquelle s'ajoutent 10% de supplément (Section 64(1) APGSGPC). Le Procureur général perçoit un salaire brut de base similaire à celui du Président de la Kúria.

Gestion des affaires et procédure

187. Comme cela a déjà été mentionné, le ministère public repose sur un ordre hiérarchique strict. Les procureurs de rang supérieur attribuent les affaires aux procureurs subordonnés, conformément à l'article 13(1) de la LMP. Il n'existe pas disposition spécifique réglemantant les conditions de ce processus. La décision est basée sur l'intérêt du ministère public. Cela étant, l'article 31 du code de procédure pénale peut avoir une incidence sur la répartition des affaires, dans la mesure où il interdit à un procureur de traiter une affaire dans laquelle il a été impliqué dans le cadre de ses fonctions officielles ou à titre privé. Par ailleurs, un procureur de rang supérieur peut contrôler les décisions ou les mesures procédurales prises par un procureur subordonné ; il peut le dessaisir de toute affaire ou encore désigner un autre procureur pour traiter l'affaire. Cette décision peut être prise d'office ou à la demande du procureur en charge de l'affaire.

188. Aux termes de l'article 13 de la LMP, les procureurs de rang supérieur peuvent donner des instructions aux procureurs subordonnés ou les dessaisir d'une affaire ou désigner un autre procureur subordonné pour traiter l'affaire. Lorsqu'un procureur agit sur instruction, il doit en informer son supérieur hiérarchique immédiat, sauf si l'instruction lui a été donnée par ce supérieur hiérarchique ou si l'instruction concerne le traitement d'une affaire dont le supérieur hiérarchique a été exclu. De plus, l'article 14 APS prévoit que les procureurs de rang supérieur doivent prendre la responsabilité du contenu des décisions et s'assurer qu'une unité opérationnelle spécifique fonctionne dans le respect de la loi.

189. L'article 53 de la LSPGCPP énonce des garanties concernant les instructions données par les supérieurs hiérarchiques, comme suit :

- A la demande du procureur, une instruction orale doit être communiquée par écrit également. Tant que l'instruction orale n'est pas confirmée par écrit, le procureur n'est pas tenu de s'y conformer.
- Le procureur doit refuser d'exécuter une instruction qui le conduirait à commettre une infraction. Si le procureur ne refuse pas d'exécuter une telle instruction, il en assumera la responsabilité au plan pénal ou disciplinaire.
- Le procureur peut refuser d'exécuter une instruction si l'exécution de cette instruction exposerait directement et gravement sa vie, sa santé ou son intégrité physique à une menace. Si le procureur ne refuse pas l'instruction en pareilles circonstances, cela ne change en rien la responsabilité du ministère public et de l'auteur de l'instruction.
- Si le procureur considère que l'instruction est incompatible avec l'Etat de droit ou sa conviction juridique, il peut demander par écrit à être exempté de l'administration de l'affaire en question, en expliquant sa position juridique. Cette demande ne peut pas être refusée ; dans ce cas, l'administration de l'affaire en question est confiée à un autre procureur ou reprise par le procureur de rang supérieur lui-même.
- Lorsque le procureur de rang supérieur émet une instruction ou se réserve le droit d'agir à la place d'un procureur de district, il doit en informer le procureur supérieur en chef sans délai.

190. L'EEG se félicite des garanties prévues à l'article 53 de la LSPGCPP en rapport avec les instructions aux procureurs subordonnés. Cela étant, elle est préoccupée par le fait que les pouvoirs étendus dont disposent les procureurs de rang supérieur pour reprendre une affaire ou pour transférer une affaire à un autre procureur ne soient pas assortis d'une obligation de justification. L'EEG a appris lors de la visite dans le pays que ces pouvoirs sont utilisés de temps à autre, par exemple lorsqu'un procureur de rang supérieur estime que le procureur en charge de l'affaire interprète la loi de façon incorrecte. Le fait que de tels pouvoirs existent est logique dans un système hiérarchisé tel que celui qui existe en Hongrie, pays où le procureur n'est pas indépendant. Cependant, les décisions découlant des pouvoirs en question devraient être encadrées par des critères stricts et justifiées par écrit afin d'éviter les décisions arbitraires²³. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la décision de dessaisissement de procureurs de rang inférieur soit encadrée par des critères stricts et qu'elle soit motivée par écrit.**

Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

191. Les autorités indiquent que les règles éthiques et les normes de conduite les plus importantes pour les procureurs sont inscrites dans la Constitution (Constitution), les lois cardinales, la LMP et la LSPGCPP ainsi que le code d'éthique et de normes de conduite professionnelle à l'intention des procureurs (code d'éthique). L'article 47 de la LMP stipule que les agents du Parquet doivent signaler sans délai la survenance de tout conflit

²³ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2012)008, paragraphe 32.

d'intérêts les concernant et qu'ils ne sont pas autorisés à exercer leurs fonctions tant qu'un tel conflit d'intérêts perdure.

192. Le code d'éthique, qui a été adopté le 3 décembre 2014 (c'est-à-dire après la visite de l'EEG en Hongrie) par la réunion nationale des procureurs en chef, est qualifié de « recommandation du Procureur général ». Les autorités indiquent que le code est fondé sur la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, le projet d'avis n° 9 (CCPE-GT (2014)) du groupe de travail du Conseil consultatif de procureurs européens ainsi que les Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des membres du ministère public (aussi appelées « Les lignes directrices de Budapest »).

193. L'EEG se félicite de l'adoption du code d'éthique/de conduite qui énonce un catalogue de principes généraux, basés dans une large mesure sur la législation en vigueur ainsi que sur des normes internationales, et répartis entre « devoirs fondamentaux », « normes générales de conduite professionnelle », « normes de conduite professionnelle en matière pénale » et « conduite dans la vie privée ». En même temps, l'EEG invite instamment les autorités à faire du code un « instrument vivant » susceptible d'évoluer au fil du temps et d'être complété par une approche plus pratique des situations éthiques difficiles, par exemple aux fins d'inclure diverses formes de conflits d'intérêts, et à accompagner ce code de mesures de formation et conseils spécialisés (voir également paragraphe 221).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions

194. La Constitution de la Hongrie stipule que les procureurs ne peuvent être membres d'aucun parti et ne peuvent mener aucune activité politique (article 29.6). La LMP dispose qu'un procureur ne peut être député, membre du Parlement européen, membre d'un conseil municipal, maire ou haut responsable de l'Etat (article 44). Par ailleurs, en dehors de ses fonctions officielles, un procureur ne peut exercer moyennant rémunération que des activités universitaires et d'enseignement, activités artistiques, activités de protection du droit d'auteur, activités de révision et éditoriales et travaux techniques de création, à condition que ces activités ne compromettent pas son indépendance et impartialité et ne gênent pas l'exercice de ses fonctions officielles. Un procureur ne peut être un dirigeant ou un membre obligé de participer à une association commerciale, coopération, coopérative, etc. De même, il ne peut s'engager dans une autre relation juridique axée sur son travail concernant en totalité ou en partie ses heures de travail qu'avec le consentement préalable de la personne exerçant les droits de l'employeur, et il doit rendre compte de l'établissement de toute autre relation juridique axée sur son travail à la personne exerçant les droits de l'employeur (article 45).

Récusation et retrait

195. Un procureur est tenu de déclarer tout conflit d'intérêts (article 7.3.b de la LMP), et un agent du ministère public doit signaler sans délai la survenance de tout conflit d'intérêts le concernant.

196. Des règles détaillées sur l'exclusion d'un procureur (et de ses enquêteurs et assistants) figurent aux articles 31 à 34 de la loi relative à la procédure pénale. Les motifs d'exclusion sont, par exemple, le fait que le procureur a été impliqué dans l'affaire dans le passé à un autre titre ou la possibilité qu'il ne soit pas impartial pour d'autres raisons. Aux termes de l'article 32, le supérieur hiérarchique du procureur doit en être informé sans délai.

197. En outre, le nouveau code d'éthique (chapitre II.l) interdit à un procureur de traiter une affaire dans laquelle lui-même ou des membres de sa famille ou des associés en affaires ont des intérêts privés ou financiers en jeu. L'EEG pense le code pourrait être plus détaillé et concret sur la façon de faire face à de telles situations.

Cadeaux

198. Aux termes de l'article 7.3 de la LMP, les procureurs ne doivent ni solliciter ni accepter des cadeaux, dons ou autres avantages dans le contexte de leurs fonctions.

199. D'autre part, le code d'éthique nouvellement adopté (chapitre V.e) impose aux procureurs de ne pas accepter, dans leur sphère privée, de cadeaux, prix et autres avantages ou promesses correspondantes en rapport avec leurs fonctions officielles ; de refuser tout avantage donné ou promis à des tiers en rapport avec leurs fonctions ; de s'abstenir de toute conduite susceptible d'être perçue comme compromettant leur intégrité ou équité ; et de s'abstenir de toute situation ou conduite prévisible susceptible d'être perçue de la même façon.

200. En outre, l'acceptation par un procureur d'un cadeau à titre d'incitation en relation avec une affaire qu'il traite constituerait une infraction pénale de corruption.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

201. Le code d'éthique contient plusieurs lignes directrices sur les contacts des procureurs avec les tiers, par exemple sur l'exercice de leurs fonctions à l'abri des influences externes, sur leurs contacts avec des représentants des médias et sur la conduite à adopter vis-à-vis des parties, témoins et victimes dans une procédure pénale.

202. La gestion des données classifiées au sein du ministère public est essentiellement réglementée à l'article 36 de la LMP, en vertu duquel les procureurs, procureurs assistants et employés du Parquet doivent gérer les données portées à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles en conformité avec les règles applicables à la protection des données classifiées et des données personnelles, aux statistiques et à la publicité des données. Le cadre général est établi par la loi sur la protection des données classifiées, qui décrit la classification des données. Entre autres, le Procureur général et les procureurs en chef sont habilités à classifier les données et à déléguer cette responsabilité à des procureurs subordonnés. De plus, l'article 13 dispose que les informations classifiées peuvent être exclusivement utilisées par une personne qui en justifie la nécessité pour l'exercice de fonctions officielles. La mise en œuvre de la loi est précisée par le décret 90/2010, et l'instruction du Procureur général 1/2012 sur la gestion des données classifiées contient des règles spécifiques sur la sécurité personnelle, physique et administrative. Elle définit un mécanisme de contrôle qui protège la sécurité du système de protection des données. En résumé, si des personnes non autorisées ont accès à des données, le responsable de la sécurité en rend compte à l'autorité nationale responsable de la sécurité ainsi qu'au créateur de ces données classifiées. Par ailleurs, le responsable de la sécurité du ministère public s'occupe de l'évaluation et de l'atténuation des préjudices découlant d'une violation de la sécurité des données classifiées. Le code pénal érige en infraction pénale la violation de la sécurité des données classifiées. Si l'auteur de cette violation est un procureur, une autorité de poursuite spécialisée – le Bureau du Procureur pour les enquêtes centrales – a le droit de mener l'enquête.

203. Le nouveau code d'éthique fait référence au principe de confidentialité ; il contient, par exemple, une disposition rappelant la confidentialité des enquêtes (II.k), alors que les procureurs doivent respecter le principe de l'égalité des armes en divulguant des informations à la personne accusée et à son avocat (III.i).

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

204. En Hongrie, tous les procureurs ont obligation de faire une déclaration de patrimoine, en vertu de la loi CLII de 2007 sur l'obligation de déclaration de patrimoine. Cette loi détermine le format et le contenu de la déclaration. Il existe un règlement supplémentaire, le décret du Procureur général 6/2008 sur les questions spéciales relatives à la déclaration de patrimoine. Les membres de la famille (conjoint(e), partenaire, enfants, enfants du/de la conjoint(e)) vivant dans le même foyer que le procureur doivent également faire une déclaration de patrimoine. La déclaration doit établir la situation financière actuelle en tenant compte des revenus et des dettes enregistrés au cours des cinq années précédentes.

205. L'EEG note que seul les revenus, les avoirs et les dettes doivent être inclus dans la déclaration de patrimoine. Il peut y avoir d'autres formes d'intérêts qui ne sont pas nécessairement de nature financière, qui ne seront pas couvertes par la déclaration. L'EEG comprend que la déclaration de patrimoine vise avant tout à mettre en lumière des aspects tels que l'« enrichissement illicite » ; cependant, elle fait observer que toute autre forme de conflit d'intérêts doit être signalée sans délai, aux termes de l'article 7.3.b de la LMP et de l'article 47 de la LSPGCPP. L'EEG est satisfaite de constater que le système prévoit une telle déclaration *ad hoc*.

206. Les procureurs doivent faire leur première déclaration de patrimoine à leur nomination (article 11(4)h de la LSPGCPP). La déclaration de patrimoine doit être transmise à la personne exerçant les droits de l'employeur (supérieur hiérarchique). Cette personne doit enregistrer la déclaration. Le registre des déclarations contient les informations suivantes : un numéro d'identification, le nom, la date de la prochaine déclaration obligatoire, des éventuelles observations sur la déclaration de patrimoine, des éventuelles informations sur l'ouverture d'un contrôle sur l'accroissement des revenus et d'autres données. Le registre des déclarations de patrimoine n'est pas accessible au public.

Surveillance et application de la loi

207. En matière de procédure pénale, l'article 3(5) de la LMP dispose que le Procureur général et tous les autres procureurs jouissent d'une immunité similaire à celle des députés. Le périmètre de l'immunité des députés et les procédures de levée de cette immunité sont définis par la loi n° XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale. Aux termes de l'article 3(6) de la LMP, le Procureur général soumis aux mêmes règles de procédure que celles qui s'appliquent aux députés. La suspension de cette immunité est votée par le Parlement et le Président du Parlement doit prendre les mesures nécessaires en cas de violation de l'immunité.

208. Aux termes de l'article 3.7 de la LMP, le Procureur général a le pouvoir discrétionnaire de suspendre l'immunité de tout procureur et de prendre les mesures nécessaires en cas de violation de l'immunité d'un procureur. Aux termes de l'article 551(1) du code de procédure pénale (CPP), les personnes bénéficiant d'une immunité au titre d'une charge publique sont définies par différentes lois. Aux termes de l'article 29.1.g du CPP, les enquêtes visant ces personnes relèvent de la compétence du Parquet et un organe de poursuite spécial, le Bureau du Procureur pour les enquêtes centrales, a la compétence exclusive de l'instruction et de la poursuite de ce type d'infractions.

209. Les personnes bénéficiant d'une immunité ne peuvent être entendues que comme des suspects après la suspension de leur immunité ; avant cela – sauf en cas de flagrant délit, elles ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure coercitive. Aux termes de l'article 552.12 du CPP, si l'immunité n'est pas levée, la procédure doit être abandonnée. A moins que la loi n'en dispose autrement, l'abandon de la procédure pour ce motif

n'exclut pas l'ouverture d'une procédure pénale après la fin de l'immunité de la personne concernée. L'EEG a été informée qu'entre 2004 et 2015, des procédures de levée d'immunité ont été intentées à l'encontre de 21 procureurs. Dans un cas, le Bureau du Procureur général a jugé que la demande était infondée. Les chefs pour lesquels les demandes de levée de l'immunité avaient été faites sont la corruption passive d'agent public commise par violation des devoirs de la fonction, abus de pouvoir, corruption, bus de fonction, fraude, protection d'un criminel, cause d'un accident de la route par négligence, falsification de documents privés, falsification de documents publics, détention illégale, vandalisme, conduite sous l'emprise de l'alcool et. Dans 11 affaires, une décision de justice contraignante a été rendue. Dans quatre cas, il y a recours à la probation. Les services de poursuite ont clos l'enquête dans trois cas avec un blâme, dans deux cas l'enquête a été close après le recours à une médiation. Dans tous les autres cas, la procédure a été close faute de preuve ou du fait de l'absence de délit pénal. Une affaire est pendante.

210. Rappelant sa position sur l'immunité étendue accordée aux députés et aux juges en Hongrie, l'EEG souligne que ce privilège doit être limité autant que possible en ce qui concerne les procureurs également afin de ne pas entraver une application efficace des dispositions pénales. Même si les autorités habilitées lèvent régulièrement l'immunité, celle-ci n'en constitue pas moins un obstacle évident à une action rapide des instances répressives à divers égards, par exemple pour collecter des éléments de preuve ; en plus, elle peut servir à soustraire ceux qui en bénéficient d'une procédure pénale. L'EEG admet que les procureurs peuvent avoir besoin d'une certaine protection contre les perturbations indues dans l'exercice de leurs fonctions. Cependant, une forme d'immunité strictement limitée à leurs fonctions serait certainement plus appropriée que la protection étendue dont ils jouissent actuellement. L'EEG a évoqué ce point avec des représentants du ministère public, qui étaient en désaccord avec elle, arguant qu'il y a très peu de cas de levée d'immunité chaque année. Pour conclure, l'EEG est convaincue que l'immunité étendue actuellement accordée aux procureurs pose particulièrement problème dans un système de poursuite, tel que celui qui existe en Hongrie, où la hiérarchie est très forte et la responsabilité externe est faible. Par conséquent, la protection en question doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire à l'exercice des fonctions. Compte tenu de ce qui précède et du principe directeur 6 de la Résolution (97)24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, **le GRECO recommande que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).**

211. La LSPGCCP contient des règles détaillées sur les procédures disciplinaires. Aux termes de l'article 82.1, un procureur qui a) enfreint coupablement ses obligations officielles ou b) porte atteinte à l'image de sa profession par son style de vie ou sa conduite commet une infraction disciplinaire. Si elle estime que la violation est mineure, la personne exerçant le pouvoir disciplinaire peut renoncer à l'ouverture d'une procédure disciplinaire et à l'imposition d'une sanction disciplinaire. La personne exerçant le pouvoir disciplinaire peut dans ce cas adresser un avertissement écrit au procureur. S'il ne s'agit pas d'une violation mineure, les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être imposées :

- a) avertissement ;
- b) blâme ;
- c) annulation d'une reconnaissance formelle par le Procureur général, y compris un titre ;
- d) rétrogradation à la classe de salaire inférieure ;
- e) rétrogradation à un poste d'échelon inférieur ou exemption de fonctions d'encadrement ;
- f) révocation.

212. Il ressort des statistiques communiquées par les autorités hongroises que, depuis 2008, 59 procédures disciplinaires ont abouti à des sanctions disciplinaires, dans la plupart des cas un « blâme », un « avertissement » et différentes formes de « rétrogradation ».

213. Aucune procédure disciplinaire ne peut plus être ouverte passé un délai de trois mois depuis la découverte du manquement disciplinaire ou un délai de trois ans depuis la commission du manquement disciplinaire (article 83(1) de la LSPGCPP).

214. La personne exerçant le pouvoir disciplinaire peut engager un commissaire disciplinaire pour instruire les manquements disciplinaires allégués. Cependant, le procureur visé par la procédure doit toujours être entendu. (Article 88.2 de la LSPGCPP).

215. Aux termes de l'article 86 de la LSPGCPP, une procédure disciplinaire doit être ordonnée par la personne exerçant le pouvoir disciplinaire, à savoir le Procureur général en ce qui concerne les procureurs de haut rang ; le Procureur général adjoint en ce qui concerne les procureurs attachés à son secrétariat ; le chef d'un service en ce qui concerne les procureurs du service, etc. Cela étant, le Procureur général toujours reprendre une procédure disciplinaire.

216. Par ailleurs, l'article 92(3) de la LSPGCPP dispose que la procédure disciplinaire doit être traitée et évaluée par le procureur supérieur compétent et, si elle vise le Procureur général, par ce dernier lui-même. L'EEG est d'avis qu'un organe collégial impartial, comme par exemple un conseil des procureurs, serait mieux placé pour connaître de ces procédures. Elle a cru comprendre et se félicite que cette question est actuellement examinée au sein du ministère public. A cet égard, l'EEG rappelle que le Conseil des procureurs est disponible pour émettre des avis concernant la nomination, promotion et exemption des procureurs, ainsi que d'autres questions sur lesquelles un procureur de rang supérieur peut avoir besoin de conseils. L'EEG tient à souligner que cette instance pourrait jouer un rôle important dans le traitement des affaires disciplinaires, et peser davantage dans les procédures de nomination et promotion de procureurs évoquées plus haut (paragraphe 183). En outre, selon l'EEG, donner une représentation externe, au besoin, à une telle instance aurait des avantages évidents sur le plan de la responsabilité et de la transparence. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la procédure disciplinaire concernant les procureurs soit traitée à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate du ministère public et d'une façon qui garantisse une responsabilité et une transparence accrues.**

217. Aux termes de l'article 96, un procureur reste sous l'effet d'une sanction disciplinaire pendant trois ans ; en cas de sanction disciplinaire d'exemption de fonctions d'encadrement, rétrogradation ou annulation d'une reconnaissance officielle, le procureur reste sous l'effet de la sanction disciplinaire pendant deux ans ; en cas de blâme, le procureur est sous l'effet de la sanction pendant un an. Si une autre sanction disciplinaire est imposée au procureur à titre final et absolu avant l'expiration de l'effet de la sanction précédente, l'effet de la sanction initiale est prolongé de la durée prescrite pour la nouvelle sanction.

Conseils, formation et sensibilisation

218. Les procureurs peuvent solliciter auprès de leur supérieur hiérarchique des conseils sur la conduite éthique, y compris dans les situations de conflits d'intérêts. En cas de doute, un procureur de haut rang (personne exerçant les droits de l'employeur) peut s'adresser au service compétent du Bureau du Procureur général pour obtenir des éclaircissements. En dehors de cette possibilité, l'EEG proposerait qu'un des conseils des procureurs soit doté d'un rôle consultatif en matière de conduite éthique.

219. Le Centre de formation des procureurs, qui compte un effectif de neuf personnes, a été établi en 2012 pour remplacer l'organe de formation judiciaire qui existait auparavant. Il dispense une formation initiale aux procureurs nouvellement recrutés au cours de leurs trois premières années de service. Cette formation est obligatoire. De plus, une formation continue est également dispensée sur certains sujets, tels que les nouvelles lois le cas échéant, souvent dans le cadre d'une session de 3 à 5 jours. En dehors de cela, la formation continue n'est pas obligatoire ; toutefois, la formation a été intégrée dans un système de notation et les procureurs sont tenus d'obtenir, sur une période de cinq années, un certain score qui est pris en compte dans leur évaluation.

220. Les autorités indiquent qu'au cours de la période 2012-2014, certains événements de formation ont été organisés sur l'éthique (conférence de 45 minutes, une à deux fois par an, obligatoire pour tous les procureurs stagiaires). Par ailleurs, ont été dispensées une formation sous forme de discussion sur l'éthique des procureurs (conférence de quatre heures, une à deux fois par an, obligatoire pour tous les procureurs assistants) et un certain nombre de sessions de formation à l'intention des procureurs traitant des affaires de corruption, sur la corruption transfrontière, la coopération internationale et les questions de preuve dans les affaires de corruption et de criminalité organisée.

221. L'EEG constate avec satisfaction qu'un cadre organisationnel spécialisé a été établi. Après avoir discuté des besoins de formation lors de sa visite en Hongrie, elle est convaincue que davantage pourrait être fait pour étendre les efforts de formation à l'éthique au-delà des procureurs nouvellement recrutés et des procureurs assistants – auxquels cette formation semble se limiter actuellement. Cela serait particulièrement utile, alors que le nouveau code d'éthique à l'intention des procureurs est entré en vigueur seulement le 1^{er} janvier 2015. D'autre part, la portée d'un tel document serait limitée s'il n'était assorti d'une formation spécialisée, notamment dans l'optique d'en faire un « instrument vivant » qui évolue avec le temps. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une formation et des conseils pertinents sur les questions d'éthique et d'intégrité soient proposés à tous les procureurs à intervalles réguliers, notamment aux fins de la mise au point et de l'application du code d'éthique et de normes de conduite professionnelle pour les procureurs.** L'EEG a été informée que le Service de poursuite envisage une importante formation permanente à cette fin pour 2015 et les années à venir.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER

222. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Hongrie :

Concernant les parlementaires

- i. i) s'assurer que toutes les propositions législatives sont traitées avec un niveau de transparence et de consultation approprié, et ii) que des règles soient introduites pour les parlementaires sur les interactions avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus parlementaire (paragraphe 43) ;**
- ii. que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés et, le cas échéant, de leurs collaborateurs – qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.) – et qu'il soit complété par des mesures pratiques aux fins de sa mise en œuvre, telles qu'une formation et des conseils ciblés (paragraphe 54) ;**
- iii. que soit introduite à l'intention des députés une obligation de divulgation *ad hoc* en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels durant les travaux parlementaires et que des règles soient élaborées pour traiter de telles situations (paragraphe 57) ;**
- iv. s'assurer (i) que les obligations pour les parlementaires de divulguer les emplois et activités extérieurs à caractère non financier, sont bien appliquées en pratique ; et (ii) que les déclarations sont soumises selon un format uniformisé, de préférence en ligne, permettant de comparer facilement les différentes années (paragraphe 74) ;**
- v. que des mesures appropriées soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires ne font pas obstacle aux enquêtes pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption (paragraphe 76) ;**
- vi. que des mesures appropriées soient prises pour garantir une surveillance efficace et une application efficace des règles qui sont en vigueur ou qui seront adoptées sur la conduite, les conflits d'intérêts et la déclaration des intérêts des parlementaires, et que des sanctions adéquates et proportionnées soient introduites à cet effet (paragraphe 83) ;**
- vii. que les autorités parlementaires mettent en place une formation spécialisée et régulière à l'intention des parlementaires sur des questions telles que l'éthique et la conduite dans les situations de conflit d'intérêts et de prévention de la corruption (paragraphe 87) ;**

Concernant les juges

- viii. que les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice d'intervenir dans le processus de nomination et promotion des candidats aux postes de juge soient revus en faveur d'une procédure donnant un rôle plus important au Conseil national de la justice (paragraphe 111) ;**

- ix. **que le système d'évaluation des juges employés pour une durée indéterminée soit révisé afin d'assurer une égalité de traitement entre tous les juges et de déconnecter les évaluations de conséquences pouvant avoir un impact négatif sur l'indépendance judiciaire et l'intégrité, telles que des procédures disciplinaires, révocations et ajustements salariaux** (paragraphe 118) ;
- x. **que le pouvoir du Président de l'Office national de la justice de réaffecter les juges ordinaires sans leur consentement soit limité au minimum dans le temps et seulement à des motifs précis et spécifiques de nature provisoire** (paragraphe 119) ;
- xi. **que le code d'éthique à l'intention des juges fasse l'objet d'un examen plus poussé et d'une révision, en vue de renforcer les orientations sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, la récusation, les contacts avec des tiers, etc.** (paragraphe 130) ;
- xii. **que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »)** (paragraphe 154) ;
- xiii. **qu'une formation à l'éthique soit introduite pour les juges (y compris les juges non professionnels, le cas échéant), à titre de mesure de suivi de l'adoption du code d'éthique à l'intention de la profession** (paragraphe 164) ;

Concernant les procureurs

- xiv. **i) que la possibilité de réélire le Procureur général soit réexaminée et ii) que la possibilité de maintenir en fonctions le Procureur général après l'expiration de son mandat à travers le blocage par une minorité de l'élection d'un successeur au niveau du Parlement soit révisée par les autorités hongroises** (paragraphe 177) ;
- xv. **que la décision de dessaisissement de procureurs de rang inférieur soit encadrée par des critères stricts et qu'elle soit motivée par écrit** (paragraphe 190) ;
- xvi. **que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »)** (paragraphe 210) ;
- xvii. **que la procédure disciplinaire concernant les procureurs soit traitée à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate du ministère public et d'une façon qui garantisse une responsabilité et une transparence accrues** (paragraphe 216) ;
- xviii. **qu'une formation et des conseils pertinents sur les questions d'éthique et d'intégrité soient proposés à tous les procureurs à intervalles réguliers, notamment aux fins de la mise au point et de l'application du code d'éthique et de normes de conduite professionnelle pour les procureurs** (paragraphe 221).

223. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Hongrie à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2016. Ces

mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.

224. Le GRECO invite les autorités de la Hongrie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco.
