

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et
des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

HONGRIE



Adopté par le GRECO
à sa 91^e réunion plénière (Strasbourg, 13-17 juin 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIÈRES

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i>	11
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	15
<i>Cadre institutionnel</i>	17
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	17
<i>Sensibilisation</i>	18
TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS EXÉCUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL.....	18
<i>Accès à l'information</i>	18
<i>Transparence du processus législatif</i>	19
<i>Tiers et lobbyistes</i>	20
<i>Mécanismes de contrôle</i>	21
CONFLITS D'INTÉRÊTS	22
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS	23
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	23
<i>Contrats publics</i>	24
<i>Cadeaux</i>	24
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles ou de ressources publiques</i>	24
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	25
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	25
<i>Mécanismes de contrôle</i>	27
MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION	28
<i>Procédures pénales et immunités</i>	28
<i>Mécanismes de répression non pénale</i>	29
<i>Statistiques</i>	30
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	31
ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/SERVICES DE POLICE	31
<i>Aperçu des différents services répressifs</i>	31
<i>Organisation et responsabilité de certains services répressifs</i>	31
<i>Accès à l'information</i>	35
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	36
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i>	36
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL	36
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	36
<i>Mesures de gestion des risques pour les zones sujettes à la corruption</i>	37
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins</i>	39
<i>Principes éthiques et règles de conduite</i>	39
<i>Conseil, formation et sensibilisation</i>	40
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	41
<i>Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur</i>	41
<i>Évaluation des performances</i>	45
<i>Rotation</i>	45
<i>Cessation des fonctions et révocation</i>	45
<i>Salaires et avantages</i>	46
CONFLITS D'INTÉRÊTS	47
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITÉS	48
<i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i>	48
<i>Cadeaux</i>	49

<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	50
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	50
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	50
DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	51
<i>Obligations de déclaration</i>	51
<i>Mécanismes de contrôle</i>	51
CONTRÔLE	52
<i>Surveillance et contrôles internes</i>	52
<i>Surveillance et contrôles externes</i>	53
<i>Système de plaintes</i>	53
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	54
<i>Obligations en matière de signalement</i>	54
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	54
PROCÉDURE D'EXÉCUTION ET SANCTIONS	56
<i>Procédures éthiques et disciplinaires</i>	56
<i>Procédures pénales et immunités</i>	58
<i>Statistiques</i>	59
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	60

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Hongrie pour prévenir la corruption des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (Premier ministre, ministres, commissaires, secrétaires d'État politiques, conseillers politiques et agents du Premier ministre, ci-après les « PHFE ») et des membres de la Police nationale et du Service national de protection. Il vise à soutenir la réflexion en cours dans le pays sur les moyens de renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique.

2. De façon générale, qu'il s'agisse de l'administration publique ou des services répressifs, les mesures d'intégrité et de prévention de la corruption visent les agents de niveau peu élevé et de niveau intermédiaire. Les contrôles d'intégrité réalisés par le Service national de protection se sont avérés efficaces pour lutter contre la corruption mineure dans l'administration publique, la police aux frontières et la police routière. Parallèlement, le cadre d'intégrité applicable aux PHFE est très faible et les modalités de nomination des cadres supérieurs de la Police et du Service national de protection présentent des risques de politisation.

3. Il n'existe aucun code de déontologie et aucune règle éthique applicables aux PHFE, aucune activité de sensibilisation aux questions d'intégrité et aucun dispositif pour leur fournir des conseils confidentiels sur les questions éthiques. Les règles relatives au lobbying ne s'appliquent pas aux PHFE, aucune règle ne régit l'acceptation de cadeaux ou d'invitations, l'utilisation abusive des ressources publiques ou les restrictions après la cessation de leurs fonctions. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le Plan d'action pour 2020-2022 portent principalement sur l'administration publique et ne couvrent pas les PHFE, ce qui était également le cas dans le Programme national de lutte contre la corruption précédent. Toutes ces lacunes doivent être corrigées en priorité. Le GRECO a également émis plusieurs réserves concernant le système de déclaration de patrimoine des PHFE. Les déclarations étant remplies à la main et non sur support électronique, leur utilité est fortement limitée. Seules les déclarations des hauts responsables politiques sont publiques et la vérification des déclarations laisse à désirer.

4. Le GRECO fait également part de graves préoccupations en ce qui concerne la transparence et l'accès à l'information. Il relève un manque de transparence pour ce qui concerne la composition des cabinets ministériels ainsi que la fonction et la rémunération de leurs membres, les ordres du jour et les réunions des ministres et des conseillers politiques, l'emploi des agents du Premier ministre, le système de rémunération des PHFE et, plus généralement, un accès à l'information publique et un exercice de la participation publique au processus législatif de plus en plus difficiles. Les récents amendements constitutionnels en Hongrie relatifs à la délégation des pouvoirs législatifs dans les situations d'urgence nécessitent également une certaine prudence, car ils déplacent le pouvoir du rôle de contrôle du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

5. S'agissant de la Police et du Service national de protection (ci-après le « SNP »), le GRECO recommande plusieurs mesures visant à accroître la transparence et à éviter toute influence excessive, notamment en ce qui concerne la sélection et la nomination du Directeur général de la Police nationale et du Directeur général du SNP, ainsi que des cadres supérieurs dans ces deux institutions, les instructions du ministre de l'Intérieur dans des cas individuels, ainsi que les dons à la police et au SNP.

6. Afin de renforcer l'intégrité, le code de déontologie des services répressifs doit être amélioré et complété par un mécanisme de conseil confidentiel, le personnel de la police doit avoir l'obligation de signaler tout manquement au devoir d'intégrité, le régime disciplinaire applicable à la Police et au SNP doit être revu et la protection des donneurs d'alerte renforcée. Enfin, le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour que les femmes soient mieux représentées à tous les niveaux de la Police et du SNP.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. Depuis son adhésion au GRECO en 1999, la Hongrie a été évaluée dans le cadre des Premier (mars 2003), Deuxième (mars 2006), Troisième (juin 2010) et Quatrième (mars 2015) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'évaluation ainsi que les Rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco/fr). Le Cinquième Cycle d'évaluation a démarré le 1^{er} janvier 2017¹.

8. Ce rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités hongroises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Hongrie par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, à charge pour les autorités locales de désigner les institutions et/ou organes nationaux qui devront prendre les mesures qui s'imposent. La Hongrie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

9. Pour préparer ce rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite à Budapest du 4 au 8 octobre 2021 et le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Hongrie au Questionnaire d'évaluation (Greco(2016)19), telles que mises à jour, ainsi que sur d'autres informations qu'il a recueillies, notamment auprès de la société civile. L'EEG était composée de M. Vladimir GEORGIEV, commissaire à la Commission d'État pour la prévention de la corruption (Macédoine du Nord), M. Olivier GONIN, chef suppléant de l'unité Droit pénal international, Office fédéral de la justice (Suisse), M. Dražen JELENIĆ, procureur général adjoint (Croatie) et M. Christian MANQUET, chef du département de droit pénal et de l'organe de coordination de la lutte contre la corruption, ministère de la Justice (Autriche). L'EEG a également bénéficié du soutien de Mme Hanne JUNCHER, Secrétaire Exécutive du GRECO et de Mme Sophie MEUDAL LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG a rencontré le secrétaire d'État à l'administration publique du ministère de l'Intérieur, les secrétaires d'État du cabinet du Premier ministre et le Directeur général du Service national de protection. Elle s'est également entretenue avec des représentants du Cabinet du Premier ministre, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère des Finances, de l'Assemblée nationale, de la Police nationale, du Service national de protection, du Parquet général, de la Cour des comptes de l'État, du Trésor public, du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux, de la Direction générale de la police des étrangers et de l'Administration nationale des impôts et des douanes. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants de la Faculté d'administration publique, de la Chambre hongroise des forces de l'ordre, des médias, de la société civile et des milieux universitaires.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, veuillez consulter le Questionnaire d'évaluation, disponible sur le [site Web](http://www.coe.int/greco/fr) du GRECO.

III. CONTEXTE

11. La Hongrie est membre du GRECO depuis 1999 et a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la lutte contre la corruption. Le bilan est globalement décevant en ce qui concerne le suivi donné aux recommandations. Si la Hongrie a pleinement mis en œuvre 90 % des recommandations issues du Premier cycle, ce taux a chuté à 58 % pour le Deuxième cycle et à 53 % pour le Troisième cycle. S'agissant du Quatrième Cycle d'évaluation – la procédure de conformité est toujours en cours – seulement 28 % des recommandations ont été pleinement mises en œuvre jusqu'à présent, selon le dernier rapport publié², un taux très faible qui vaut à la Hongrie de faire l'objet d'une procédure de non-conformité depuis juin 2017.

12. Les sondages d'opinion confirment cette tendance. La Hongrie est passée de la 50^e place en 2015 à la 73^e place en 2021 selon l'indice annuel de perception de la corruption (IPC) de Transparency International³. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2021 de Transparency International⁴, 43 % des usagers des services publics ont utilisé de leurs relations personnelles pour bénéficier des services dont ils avaient besoin. Le baromètre spécial de 2019 de la Commission européenne⁵ montre que 87 % des Hongrois interrogés pensent que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'UE : 72 %) et que seulement 38 % des personnes interrogées pensent que la corruption est inacceptable, soit le pourcentage le plus faible de l'UE (moyenne de l'UE : 69 %).

13. Il ressort des informations publiques disponibles et des entretiens réalisés sur place par l'EEG que depuis dix ans, le parti au pouvoir se sert de la législation pour centraliser le pouvoir et les ressources, et pour favoriser un système clientéliste. Les freins et contrepoids, ainsi que la transparence et la responsabilité des activités de l'exécutif, se seraient détériorés, comme le montrera le présent rapport. Selon la société civile, les responsables politiques ont utilisé la pandémie « comme prétexte pour saper la démocratie »⁶. Le gouvernement a mis en place une législation controversée visant l'opposition politique, les médias et les tribunaux⁷. En outre, le 27 avril 2022, la Commission européenne a initié pour la première fois le règlement 2020/2092 sur un système général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union contre la Hongrie, en raison de préoccupations concernant les marchés publics, le fonctionnement des autorités exécutant le budget de l'UE, l'audit, la transparence, la prévention de la fraude et la corruption.

14. La liberté des médias est de fait un sujet de préoccupation. Depuis 2010, la Hongrie est passée du 23^e au 92^e rang dans le classement mondial de la liberté de la presse⁸. Pendant la pandémie, les médias et journalistes indépendants ont continué d'être confrontés à des pratiques d'obstruction et d'intimidation et des volumes importants de publicité d'État ont continué à permettre aux autorités d'exercer une influence politique indirecte sur les médias⁹. Plusieurs décrets adoptés dans le cadre des mesures d'urgence ont abouti en pratique à une

² Pour des informations à jour, veuillez consulter le site Web du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/hungary>.

³ [Indice de perception de la corruption 2021 - Explore... - Transparency.org](#)

⁴ [Baromètre mondial de la corruption UE : Les gens sont inquiets... - Transparency.org](#)

⁵ https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2247_92_4_502_ENG

⁶ https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web.pdf

⁷ <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2021> ; Commission européenne, [Rapport 2021 sur l'état de droit - Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie](#).

⁸ [Hongrie | RSF](#)

⁹ Commission européenne 2021 Rapport sur l'état de droit - Chapitre national sur la situation de l'état de droit en Hongrie.

restriction de l'accès aux informations publiques et de la consultation publique sur les projets de loi. Cette question sera traitée plus en détail dans le rapport.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

15. La Hongrie est une démocratie parlementaire ([Loi fondamentale](#), article B). Le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs est garanti par l'article C) de la Loi fondamentale. Le Parlement (Assemblée nationale) est un organe unicaméral composé de 199 députés élus pour un mandat de quatre ans. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement ; quant au Président de la République, son rôle est essentiellement honorifique.

16. Le Président de la République est le chef de l'État et le commandant en chef de l'armée ; il représente le pays, peut prendre l'initiative d'une loi et d'un référendum national, fixe la date des élections et des référendums, prend des décisions concernant l'ordre juridique spécial, convoque la séance constitutive de l'Assemblée nationale et peut dissoudre l'Assemblée nationale, saisir la Cour constitutionnelle pour qu'elle exerce un contrôle de constitutionnalité des lois, propose des candidats aux fonctions de Premier ministre, de Président de la « Kúria » (Cour suprême), de Président du Conseil national de la magistrature, de Procureur général et de Commissaire aux droits fondamentaux, nomme les juges professionnels et le Président du Conseil budgétaire et confirme le Président de l'Académie hongroise des sciences et le Président de l'Académie hongroise des arts dans leurs fonctions. Certaines mesures et décisions, telles que l'expression du consentement à être lié par un traité international, l'accréditation des ambassadeurs, la nomination des ministres, l'exercice du droit de grâce individuelle et les décisions sur l'acquisition et la perte de la citoyenneté, etc., doivent être contresignées par un membre du gouvernement (Loi fondamentale, article 9).

17. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le Cinquième Cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

18. L'EEG note qu'en Hongrie, le chef de l'État exerce des fonctions de nature purement symbolique et honorifique et qu'il ne participe pas aux fonctions gouvernementales de manière active ou régulière. Le chef de l'État ne figure pas parmi les membres du pouvoir exécutif dans la Loi fondamentale, qui précise, à l'article 15, que « l'organe général du pouvoir exécutif » est le Gouvernement. En ce qui concerne les pouvoirs exercés par le Président dans la pratique, l'EEG n'a pas eu connaissance d'informations susceptibles de remettre en cause les limites constitutionnelles à cet égard. Il s'ensuit que le chef de l'État hongrois n'entre pas dans la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE) telle que définie au paragraphe 17.

19. Selon la Loi fondamentale, le Gouvernement est l'organe général du pouvoir exécutif. Ses attributions et compétences englobent tout ce qui ne relève pas expressément des attributions et compétences d'un autre organe en vertu de la Loi fondamentale ou de toute autre règle juridique. Suite aux élections parlementaires du 3 avril 2022, un nouveau Gouvernement est entré en fonction le 24 mai 2022. Il comprend 14 membres, dont seulement une femme. Neuf des 69 secrétaires d'état sont des femmes. Aucune norme ou règle ne garantissant l'égalité de genre dans la composition du gouvernement, l'EEG attire l'attention des autorités hongroises sur la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique](#), selon laquelle « la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % ».

20. Les principaux textes juridiques régissant l'activité du Gouvernement et des ministres ainsi que le statut juridique des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sont la loi XLIII de 2010 sur les entités du gouvernement central et sur le statut juridique des membres du Gouvernement et des secrétaires d'État (ci-après « loi Ksztv ») et la loi CXXV de 2018 sur l'administration du gouvernement central (ci-après « loi Kit »).

21. Le Premier ministre fixe l'orientation générale de la politique gouvernementale. Le gouvernement adopte des décrets en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et dans des domaines non réglementés par la loi. Il peut également adopter des dispositions normatives visant à réglementer son organisation, son fonctionnement, ses activités et ses plans d'action.

22. Dans le cadre de la politique générale du gouvernement, les ministres exercent un contrôle autonome sur les secteurs de l'administration publique et les organes subordonnés relevant de leur compétence et exécutent les tâches qui leur sont attribuées par le gouvernement ou le Premier ministre. Dans l'exercice de leurs fonctions, le Premier ministre et les ministres peuvent adopter des décrets ou émettre des directives normatives.

23. Le gouvernement dans son ensemble, ainsi que le Premier ministre et les ministres individuellement, rendent compte devant l'Assemblée nationale. Chaque ministre est également responsable devant le Premier ministre. Les décrets du gouvernement ou des ministres peuvent être contestés devant la Cour constitutionnelle.

24. Le gouvernement peut nommer un commissaire gouvernemental afin qu'il exécute une tâche prioritaire ou une tâche relevant de la compétence du gouvernement, mais non attribuée à celui-ci ou à un ministre. Les activités du commissaire du gouvernement sont définies par le Premier ministre ou un ministre nommé par une résolution du gouvernement. Le gouvernement actuel n'a nommé aucun commissaire. De la même manière, le Premier ministre et les ministres peuvent nommer des commissaires (commissaires du Premier ministre et commissaires ministériels) qui seront chargés d'accomplir des tâches relevant de leur domaine de compétence.

25. Il existe deux types de secrétaires d'État : chaque ministère dispose d'un secrétaire d'État à l'administration, qui n'est pas une personnalité politique, mais un agent public chargé de gérer le personnel du ministère. Il est recruté sur la base d'un contrat à durée indéterminée et son mandat n'est pas lié à celui du ministre. Il n'exerce pas de fonctions politiques et ne

peut pas, par exemple, répondre aux questions au Parlement. Il existe également des secrétaires d'État politiques attachés aux ministères, qui exercent des fonctions politiques et dont le mandat est lié à celui du ministre auquel ils sont rattachés.

26. Le Premier ministre et chaque ministre sont assistés par un cabinet, composé de 15 conseillers politiques principaux ou conseillers politiques au maximum (ci-après les « conseillers politiques »). Le Directeur de cabinet du Premier ministre a rang de ministre. Les secrétaires d'État sont assistés soit par un cabinet, soit par un secrétariat, qui peut compter jusqu'à 8 conseillers politiques (art. 214, loi Kit). Les tâches et le mandat des conseillers politiques sont directement liés à ceux du ministre/secrétaire d'État auquel ils sont rattachés.

27. Le Premier ministre est également assisté par des conseillers choisis pour leur expertise technique dans des domaines spécifiques. Selon les informations fournies à l'EEG, leur nombre est limité à 20, sauf sur les questions de sécurité nationale où leur nombre n'est pas limité. D'après le site internet du Premier ministre¹⁰, il y a actuellement 19 conseillers du Premier ministre. Ce sont des salariés à plein temps sous contrat de droit privé et leurs fonctions prennent fin en même temps que celles du Premier ministre. Le Premier ministre peut également nommer des envoyés pour remplir des fonctions diplomatiques, de conseil personnel ou d'autres fonctions *ad hoc*. Enfin, les directeurs politiques auprès du Premier ministre – il y en a actuellement un – le conseillent, ainsi que le gouvernement, sur des questions de politique générale, de politique étrangère, de politique publique, de politique sociale et autres, et l'aident à préparer les activités et les décisions du Premier ministre et du gouvernement.

28. Le Premier ministre, les ministres, les commissaires, les secrétaires d'État politiques, les conseillers politiques, les envoyés, les directeurs politiques auprès du Premier ministre et les assistants du Premier ministre doivent être considérés comme des PHFE aux fins de la présente évaluation.

Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif

29. Le Premier ministre est élu par l'Assemblée nationale sur proposition du Président de la République. La constitution de l'Assemblée nationale nouvellement élue met fin à son mandat ; il en va de même si l'Assemblée nationale le désapprouve (vote de défiance) et élit un nouveau Premier ministre à la majorité, s'il perd le vote de confiance de l'Assemblée nationale qu'il a sollicité, s'il démissionne ou s'il décède, en cas de déclaration d'incompatibilité ou de conflit d'intérêts, si les conditions requises pour son élection ne sont plus réunies. La fin du mandat du Premier ministre entraîne celle du mandat du gouvernement.

30. Les ministres sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Leur mandat prend fin avec la cessation du mandat du Premier ministre ou en cas de démission, de révocation ou de décès.

31. Les secrétaires d'État politiques exercent les fonctions de vice-ministres, à l'exclusion de celles prévues par la loi et dans les règlements de leurs ministères respectifs. Ils sont nommés par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, après

¹⁰ [Magyarország Kormánya - Miniszterelnöki megbízottak \(kormany.hu\)](http://Magyarország.Kormánya-Miniszterelnöki.megbizottak.kormany.hu)

consultation des ministres concernés. Les secrétaires d'État rendent compte à leur ministre et au Premier ministre. Leur mandat prend fin à la cessation des fonctions du Premier ministre, en cas de démission, de révocation ou de décès.

32. Le Premier ministre peut proposer la révocation d'un ministre ou d'un secrétaire d'État à tout moment (après avoir demandé l'avis du ministre concerné) au Président de la République, notamment s'il n'a pas été mis fin à une situation de conflit d'intérêts, certaines relations d'emploi étant jugées incompatibles avec la fonction d'un haut responsable politique (voir ci-après, « Incompatibilités »).

33. Les ministres, ainsi que les secrétaires d'État et les commissaires politiques, peuvent être candidats à la députation. Dans le gouvernement actuel, huit des 14 ministres siègent au Parlement.

34. Les conseillers politiques sont recrutés et licenciés par le ministre/secrétaire d'État concerné, qui a le statut d'employeur et fixe leur salaire. Les ministres et secrétaires d'État choisissent librement leurs conseillers politiques et définissent leurs conditions d'emploi et de leur salaire, dans les limites fixées par la loi Kit. Leurs fonctions prennent fin en même temps que celles du ministre ou du secrétaire d'État qui les emploie. Les conseillers politiques sont pratiquement soumis aux mêmes règles que les agents publics, conformément à la loi Kit. Toutefois, les dispositions de la loi Kit relatives à la durée du mandat, à la sélection, à la rémunération, à la rétribution des services, à l'évaluation des performances et à la formation ne leur sont pas applicables.

35. Les ministres, secrétaires d'État, commissaires, conseillers politiques, envoyés, directeurs politiques et assistants du Premier ministre doivent se soumettre à des procédures de contrôle préalables visant à vérifier qu'ils ne représentent pas de risque pour la sécurité nationale, conformément aux conditions de sécurité requises pour le fonctionnement légal de l'État et de l'économie nationale et – le cas échéant – aux conditions de sécurité découlant d'obligations internationales. Aux fins du contrôle, les intéressés doivent déclarer les éléments suivants (les concernant et concernant les membres de leur famille vivant sous le même toit) : actifs et intérêts financiers, sources de revenus, passifs, autres postes, fonctions et engagements ou propositions de postes, fonctions et engagements, contacts à l'étranger et établissement de contacts avec des services de renseignement étrangers. La procédure de contrôle comprend un questionnaire général sur leur mode de vie et leurs relations à l'étranger, la vérification des antécédents de la PHFE et un entretien avec ses proches. Ce contrôle est réalisé par le Bureau pour la protection de la Constitution, à l'exception des hauts fonctionnaires du ministère de la Défense, dont la probité est contrôlée par le Service de la sécurité nationale militaire. Un contrôle est effectué tous les cinq ans ou plus souvent si nécessaire, par exemple en cas de changement de fonctions.

36. L'EEG constate qu'il n'existe pas de règles claires concernant l'emploi des assistants du Premier ministre, qui sont employés sur la base de contrats de droit privé, ne sont pas nécessairement salariés et, à l'exception des procédures de contrôle préalables (voir paragraphe précédent), ne semblent soumis à aucune règle d'intégrité. En particulier, ils ne sont soumis à aucune règle en matière d'incompatibilités et d'activités accessoires, contrairement aux autres PHFE (voir paragraphes 81 à 86). Cela peut donner lieu à d'éventuels conflits d'intérêts en rapport avec les fonctions ou activités exercées par ces personnes avant leur embauche ou parallèlement à leur rôle d'assistants du Premier ministre. L'EEG comprend

qu'une certaine souplesse devrait être maintenue en ce qui concerne les conditions de recrutement et d'emploi de ces assistants, mais estime qu'en raison de leurs responsabilités spécifiques en tant que PHFE, un ensemble de règles adaptées en matière de prévention de la corruption semblable à celui déjà appliqué aux autres personnes nommées par le pouvoir politique devrait logiquement s'appliquer aux assistants du Premier ministre. Par conséquent, **le GRECO recommande de renforcer le régime d'emploi actuel des assistants du Premier ministre, en leur imposant des exigences d'intégrité équivalentes à celles imposées aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

37. L'EEG a également constaté un manque de transparence concernant la composition des cabinets ministériels ainsi que les fonctions et rémunérations des membres de ces cabinets. Leurs nominations ne sont pas rendues publiques, sauf s'agissant du cabinet du Premier ministre, et la publication des noms et fonctions des conseillers politiques sur les sites Web du gouvernement ou des ministères n'est ni une obligation ni un usage. L'EEG rappelle que le GRECO a souligné à maintes occasions l'importance de la transparence concernant la fonction des personnes qui conseillent les hauts responsables politiques. **Le GRECO recommande donc que les noms et fonctions de tous les conseillers politiques et personnels du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État soient publiés sur les sites Internet du gouvernement et des ministères et que ces informations soient tenues à jour.**

38. Selon les données de l'Office central de statistique hongrois, le salaire annuel brut moyen en Hongrie était de 5 265 000 HUF (13 726 EUR) en 2021. La rémunération des membres du Gouvernement est fixée par la Loi Ksztv. Le salaire mensuel du Premier ministre est 39 fois supérieur au salaire de base des fonctionnaires (art. 25/A, Loi Ksztv), soit 1 507 350 HUF (4 260 EUR).

39. Un ministre peut percevoir un salaire fixe, conformément à la loi ou – sur décision du Premier ministre – une rémunération variable individuelle. Le salaire fixe comprend le salaire de base égal à 15,6 fois le salaire de base d'un fonctionnaire, un complément égal à 50 % du salaire de base et une prime égale à 65 % du salaire de base. Le Premier ministre peut réduire le salaire de base d'un ministre de 20 % au maximum (art. 39, Loi Ksztv).

40. La rémunération variable individuelle d'un ministre est fixée chaque année par le Premier ministre, mais son montant mensuel ne doit pas être supérieur de plus d'un douzième au salaire annuel le plus élevé qu'il a touché l'année précédente. Un ministre qui touche une rémunération variable individuelle n'a pas droit à aucun complément et à aucune prime (art. 39/A, Loi Ksztv).

41. Le salaire mensuel des secrétaires d'État également députés est de deux fois 1 296 300 HUF (3 663 EUR), majoré de 30 % au maximum ; les secrétaires d'État qui ne siègent pas au Parlement perçoivent 1 750 000 HUF (4 947 EUR) par mois (art. 51, Loi Ksztv). Le salaire des commissaires est calculé sur la base du salaire des secrétaires d'État et des secrétaires d'État adjoints.

42. Le salaire mensuel des conseillers politiques ne peut être supérieur à dix fois le salaire brut mensuel moyen de l'économie nationale l'année précédente, publié par l'Office central de statistique (art. 216.1, loi Kit). En 2021, il s'élevait à 4 036 160 HUF (11 430 EUR). Comme expliqué ci-dessus, le salaire des conseillers politiques est fixé par le ministre ou le secrétaire d'État qui les emploie.

43. Conformément au décret gouvernemental n° 275/2015. (IX.21.) relatif aux avantages accordés aux dirigeants de l'État, les ministres et secrétaires d'État ont droit aux avantages suivants.

Avantages	Ministre	Secrétaire d'État
1. Logement de fonction	Sous réserve d'autorisation	Sous réserve d'autorisation
2. Soins de santé spéciaux	Oui	Oui
3. Véhicules officiels		
a) Usage personnel	Oui (à titre officiel et privé)	Oui (à titre officiel et privé)
b) Indemnité forfaitaire	-	-
c) Carte de carburant	Oui	Oui
d) Voiture particulière	Achat d'une voiture réservée au ministre	1 voiture de tourisme de catégorie moyenne supérieure (8), équipée pour les secrétaires d'État
e) Mise à disposition d'un chauffeur rattaché au personnel du cabinet du Premier ministre ou du KEF	Oui	Oui
4. Déplacement		
a) Voyage en avion	1 ^{ère} classe (Première classe, classe Premium)	Classe économique (Economy, Premium Economy)
b) Salons officiels dans les aéroports	Usage officiel et privé	Usage officiel
c) Voyage en train	Première classe	Première classe
5. Déplacements à l'étranger		
a) Remboursement des frais	Oui	Oui
b) Indemnité journalière	Oui, sur décret gouvernemental	Oui, sur décret gouvernemental
c) Catégorie d'hébergement	Sans condition	Conformément aux règles internes du chef de l'organe d'envoi

6. Utilisation des équipements informatiques et des téléphones portables	Oui	Oui
--	-----	-----

44. Conformément à la loi Ksztv, le Premier ministre, les ministres et les secrétaires d'État ont également droit, à la cessation de leur fonction, à une indemnité correspondant à plusieurs mois de salaire, qui est imposable. Le montant dépend de la durée de leur mandat et de la raison de la cessation de leurs fonctions. Enfin, les ministres et secrétaires d'État peuvent bénéficier d'une gratification dont le montant est fixé par le Premier ministre, qui peut aussi octroyer une prime d'objectif aux secrétaires d'État.

45. Les informations relatives aux salaires, primes et autres avantages des hauts responsables politiques sont publiées sur le site Web du cabinet du Premier ministre¹¹, jusqu'à un an après la date de cessation de leur fonction. Toute modification de ces informations doit être publiée dans un délai de 15 jours, sans que les informations précédentes soient supprimées (section 186 loi Kit). En outre, les émoluments des hauts dirigeants politiques sont publics¹².

46. L'EEG constate que le système de rémunération des PHFE est complexe et opaque. Le Premier ministre dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire qui lui permet de moduler ou même de fixer entièrement le salaire des ministres. La même latitude est donnée aux ministres qui fixent le salaire de leurs conseillers. Cela donne l'impression que ces personnes sont rémunérées en fonction d'un résultat attendu, quel que soit le moyen d'y parvenir, et non pour exercer leurs fonctions dans l'intérêt public. Selon l'EEG, les PHFE devraient être guidées par le désir de renforcer leur crédibilité politique et non par une motivation financière. Par conséquent, **le GRECO recommande que le système de rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit revu afin de garantir l'égalité de traitement de toutes les personnes exerçant des fonctions similaires.**

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

47. Les autorités hongroises ont adopté le Programme national de lutte contre la corruption 2015-2018 (PAN) en mai 2015, avec pour objectif global d'améliorer la transparence de la gestion des fonds publics, de développer les procédures réglementaires, d'établir des réglementations favorisant la transparence du secteur des affaires, d'étendre les programmes d'éducation et de formation, de sensibiliser, et de fournir les ressources en personnel et en équipement nécessaires pour lutter efficacement contre la corruption. Des objectifs ont été fixés pour le secteur public, les entreprises publiques et privées ainsi que pour l'ensemble de la société et ont été réalisés dans le cadre de plans d'action sur deux ans¹³.

48. Conformément aux leçons tirées du PAN, les autorités ont adopté une nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption à moyen terme (2020-2022) et le plan

¹¹ Accessible par le moteur de recherche: <https://kormany.hu/kereses> (terme à rechercher: "politikai felsővezetők juttatása")

¹² <https://kormany.hu/dokumentumtar>

¹³ <http://corruptionprevention.gov.hu/legal-acts>

d'action correspondant, dont l'objectif principal est de créer les conditions qui faciliteront la détection et la gestion des situations de corruption en temps voulu, de soutenir l'administration publique et la société dans cette démarche et de valoriser tous les moyens et instruments à cette fin. Les actions prévues reposent sur la technologie, la conformité et la valeur. Parmi les mesures prévues en 2021 figuraient le développement d'un système automatisé d'aide à la décision pour certaines procédures relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur, des activités de formation et l'identification des postes et emplois les plus exposés aux risques de corruption et d'intégrité dans l'administration publique.

49. Le suivi de la mise en œuvre de la Stratégie relève de du ministre de l'Intérieur, qui rend compte au gouvernement de son état d'avancement ainsi que de l'impact et des résultats concrets des tâches réalisées conformément aux plans d'action. Le Service national de protection, objet du chapitre suivant du rapport, est également impliqué dans la coordination de la mise en œuvre et dans le suivi de la stratégie. Le personnel du Service anticorruption et du Service de prévention de la corruption au sein du Service national de protection a des contacts réguliers avec les conseillers en intégrité désignés par chaque organisation.

50. Conformément au décret gouvernemental n° 370/2011 sur le système de contrôle interne et le contrôle interne des autorités budgétaires, les directeurs des organes de l'administration publique, dont les ministères, doivent utiliser un système intégré de gestion des risques, qui doit couvrir tous les risques liés au fonctionnement de l'organe qu'ils dirigent. Les risques d'intégrité et de corruption liés au niveau des pouvoirs publics sont évalués tous les ans, avant le 31 décembre (décret gouvernemental n° 50/2013(II.25)). Un plan d'action annuel pour la gestion des risques est élaboré sur la base de cette évaluation et un rapport annuel sur la mise en œuvre et les résultats du plan d'action est établi. Il n'existe pas de système de gestion des risques au niveau du gouvernement proprement dit.

51. L'EEG observe que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le plan d'action pour 2020-2022 se concentrent sur l'administration publique et ne couvrent pas les PHFE en tant que telles. C'était déjà le cas dans le Programme national de lutte contre la corruption précédent. Selon les autorités, il s'agit d'une volonté de la Hongrie, dont la politique de prévention de la corruption vise à promouvoir l'intégrité des PHFE non pas au moyen de mesures axées sur la personne des PHFE elles-mêmes, mais dans le cadre du système organisationnel dans lequel celles-ci travaillent.

52. L'EEG y voit toutefois une lacune. L'absence d'objectif stratégique en matière d'intégrité au plus haut niveau envoie un mauvais signal et a une incidence sur la gestion des risques sur le terrain. Une caractéristique commune et générale de l'administration publique – mais aussi des organes répressifs hongrois, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport – est que la plupart des mesures d'intégrité et de prévention de la corruption visent les agents de niveau peu élevé et de niveau intermédiaire, alors que le cadre d'intégrité applicable aux PHFE est très approximatif. La Stratégie ne couvre pas des domaines tels que la divulgation des avoirs, le lobbying et les restrictions après la cessation de la fonction, dont les lacunes seront présentées ci-après. Dans ces conditions, les lacunes ne peuvent pas être traitées de manière coordonnée. La Stratégie n'aborde pas non plus les risques liés au clientélisme, au favoritisme et au népotisme dans l'administration publique au plus haut niveau ni ceux

découlant des liens entre les entreprises et les acteurs politiques¹⁴. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une analyse de risque couvrant les risques d'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit régulièrement réalisée et que des mesures correctives soient intégrées dans les stratégies anticorruption et les plans d'action correspondants.**

Cadre institutionnel

53. Le Service national de protection (SNP) joue un rôle important dans les activités menées par les autorités pour prévenir et combattre la corruption. Il prépare notamment la stratégie nationale de lutte contre la corruption et la soumet au ministre de l'Intérieur, est chargé d'harmoniser et de développer les systèmes de gestion de l'intégrité des organes de l'administration publique et, à ce titre, fournit des conseils techniques, analyse et publie les rapports d'intégrité de ces organes. Il examine les projets et propositions de loi du ministre de l'Intérieur du point de vue des risques d'intégrité et de corruption et fait des propositions en matière de prévention de la corruption, de formation à l'intégrité et à l'éthique professionnelle. En 2020, le SNP comptait 585 employés et son budget annuel s'élevait à 6 137,7 millions HUF (17,4 millions EUR). En 2021, il comptait 660 employés et son budget annuel était de 7 069,8 millions HUF (20,3 millions EUR). Cette augmentation de ses ressources budgétaires et de personnel s'explique par le fait qu'il est également chargé du secteur de la santé depuis 2021.

Principes éthiques et règles de conduite

54. Le 14 décembre 2019, les membres de la Faculté d'administration publique¹⁵ (MKK) ont adopté un Code de conduite et de déontologie, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020, qui définit des principes en matière de conduite professionnelle et de déontologie – équité, impartialité et transparence, entre autres – et contient des règles précises concernant notamment les cadeaux et les avantages illicites, l'abus de pouvoir et l'utilisation responsable des ressources officielles et publiques. Il prévoit une procédure en cas de violation des dispositions du code, qui peut donner lieu à un avertissement ou un blâme (voir ci-dessous, « Exécution »). Le code a force obligatoire pour tous les agents publics.

55. Les hauts fonctionnaires nommés par le pouvoir politique – y compris les conseillers politiques – n'étant pas membres de la Faculté d'administration publique, ils ne sont pas tenus de respecter le code de conduite et de déontologie et ne sont soumis à aucun code de conduite ni à aucune règle éthique. Cette lacune est jugée très préoccupante, le GRECO ayant toujours soutenu que les PHFE devaient être soumises à un code expliquant la conduite que l'on attend d'elles dans les processus décisionnels gouvernementaux. Un tel code devrait traiter de questions spécifiques telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux et les contacts avec des tiers/lobbyistes visant à influencer les politiques ou les projets de loi du gouvernement, les restrictions applicables après la cessation des fonctions visant à ce que la perspective d'un futur emploi dans le secteur privé n'influe pas sur les décisions, etc. Il est important que les PHFE et le grand public connaissent clairement les normes applicables et il

¹⁴ Voir les Rapports 2020 et 2021 sur l'état de droit de la Commission européenne, chapitre par pays sur la situation de l'état de droit en Hongrie.

¹⁵ La MKK est un organisme professionnel public qui représente ses membres en ce qui concerne leurs conditions de travail. L'adhésion à cet organisme est obligatoire pour les 75 000 fonctionnaires du gouvernement. Elle organise des formations et d'autres événements professionnels et émet des avis sur les projets de loi pertinents.

est essentiel de garantir le respect de ces normes par un contrôle et un dispositif de sanction efficaces.

56. Par conséquent, **le GRECO recommande i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par un dispositif visant à fournir des orientations et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, contrats avec les pouvoirs publics et traitement de l'information confidentielle et restrictions applicables après la cessation des fonctions) ; et ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace.**

Sensibilisation

57. En l'absence de règles de conduite applicables aux PHFE, il n'existe pas d'activités de sensibilisation sur les questions d'intégrité, ni de mécanisme spécifique leur permettant de bénéficier de conseils confidentiels sur les questions éthiques. L'EEG rappelle que ces activités sont importantes pour renforcer l'intégrité dans la prise de décision et pour informer les PHFE sur la manière de gérer les dilemmes éthiques dans leurs activités courantes. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place au sein du gouvernement, y compris un conseil confidentiel et une formation régulière des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.**

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Accès à l'information

58. Le droit d'accès aux données d'intérêt public est consacré par la Constitution (art. VI, Loi fondamentale). La Hongrie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics en 2010.

59. L'accès à l'information est régi par la loi CXII de 2011 sur l'autodétermination en matière d'information et la liberté d'information (ci-après « loi CXII »), qui crée une Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information (ci-après : « l'Autorité de protection des données ») chargée de superviser et promouvoir l'application du droit à la protection des données à caractère personnel et du droit d'accès aux données d'intérêt public.

60. Tout organe chargé de missions publiques doit répondre aux demandes d'accès à des données d'intérêt public dans un délai de 15 jours. Si la demande porte sur des volumes de données importants, ou si elle nécessite que le fournisseur de données y consacre des efforts disproportionnés, ce délai peut être prolongé de 15 jours, une fois seulement (art. 29, loi CXII). Parmi les motifs justifiant la restriction de l'accès du public figurent la confidentialité et la protection du processus décisionnel, notamment si les données demandées seront utilisées pour des décisions futures ou si l'accès à ces données risque de compromettre le fonctionnement du fournisseur de données ou l'exercice de ses fonctions (art. 27.5, loi CXII).

61. Sur place, il a été expliqué à l'EEG que la législation relative à la liberté d'information avait joué un rôle essentiel dans le processus de démocratisation de la Hongrie dans les années 1990. Elle reste un outil souvent utilisé par les médias et la société civile, l'un de ses

éléments les plus solides étant la possibilité de saisir les tribunaux en cas de rejet des demandes d'accès. En général, ces recours aboutissent.

62. Cependant, malgré la possibilité d'un contrôle judiciaire, de nombreux interlocuteurs ont informé l'EEG qu'il était de plus en plus difficile d'avoir accès aux informations publiques. Pendant la pandémie de covid-19, les autorités ont publié un décret autorisant les organes publics à différer jusqu'à 45 jours au lieu de 15 – avec une extension possible de 45 jours – la réponse aux demandes d'accès¹⁶ et de déroger au délai légal, si le fait d'accorder l'accès « compromet le respect par l'institution publique de ses obligations découlant de l'état d'urgence ». Beaucoup d'institutions publiques utiliseraient cette exception comme prétexte pour refuser les demandes d'accès, malgré un arrêt de 2021¹⁷, dans lequel la Cour constitutionnelle demandait que cette notion soit interprétée de manière stricte. Le Neuvième amendement à la loi fondamentale, qui a strictement limité la définition des fonds publics aux « recettes, dépenses et créances de l'État » pourrait encore entraver la liberté d'information. La Commission de Venise s'est interrogée sur la pertinence de cette définition dans le contexte de l'introduction des « fondations de gestion d'actifs d'intérêt public remplissant des fonctions publiques » (principalement des universités) dans la Loi fondamentale¹⁸. Ces préoccupations ont été relayées par les interlocuteurs de l'EEG, pour qui des actifs publics sans rapport avec leur activité sont transférés à ces fondations pour les soustraire au contrôle du public. Enfin, l'EEG a appris que l'accès aux informations publiques et à la conférence de presse hebdomadaire du Gouvernement était accordé en fonction de la ligne éditoriale des médias concernés.

63. L'EEG souligne que dans un contexte où les autorités exercent une influence politique indirecte sur les médias (voir paragraphe 14), il est d'autant plus important d'assurer un accès rapide, efficace et étendu à l'information publique. Par conséquent, **le GRECO recommande que le champ d'application des informations relevant de la législation sur la liberté de l'information soit élargi et que le délai de réponse aux demandes d'accès soit réduit, afin que le public et les médias puissent utiliser cet outil pour contrôler les activités du gouvernement.**

Transparence du processus législatif

64. La liste des principales lois examinées lors d'une session parlementaire ordinaire est accessible sur le site de l'Assemblée nationale¹⁹, de même que les mémoires législatifs correspondants préparés par les ministères.

65. La loi CXXXI de 2010 sur la participation du public au processus d'élaboration des lois réglemente les consultations publiques générales et directes. En règle générale, tous les projets de loi, décrets gouvernementaux et ministériels doivent être publiés sur le site Web du gouvernement avant d'être soumis à l'Assemblée nationale ou adoptés.

66. Le ministère responsable de la rédaction d'un projet de loi organise la consultation publique. Si les consultations générales sont obligatoires, les consultations directes sont

¹⁶ Décret gouvernemental n° 521/2020 du 25 novembre 2020.

¹⁷ Arrêt n° 15/2021. (V. 13.) AB.

¹⁸ [CDL-AD\(2021\)029-f](#)

[Hongrie – Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020, adopté par la Commission de Venise lors de sa 127^{ème} Session plénière \(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021\)](#)

¹⁹ <https://www.parlament.hu/web/guest/efutar>

facultatives. La consultation générale est organisée de manière à ce que tout citoyen, via l'adresse de courriel publiée sur le site Internet, puisse donner son avis sur le projet de texte ou la notion soumis à la consultation publique. Le projet doit être publié suffisamment à l'avance pour permettre une analyse approfondie, la formulation d'observations et leur examen par les autorités. Sauf exception, le public et la société civile peuvent faire part de leurs observations dans un délai égal à celui accordé aux instances gouvernementales. Les commentaires et la liste de leurs auteurs, ainsi qu'une synthèse du ministère et les motifs de rejet de certains commentaires, sont publiés en ligne sur le site internet du gouvernement après le dépôt d'un projet de loi à l'Assemblée nationale ou la promulgation d'un décret.

67. Il est ressorti des entretiens sur place que, si les règles relatives à la transparence du processus législatif et à la consultation publique sont satisfaisantes en théorie, elles ne sont pas respectées dans la pratique. L'EEG a été informée de plusieurs cas de consultations purement formelles. La Commission de Venise a souligné que le Neuvième amendement à la loi fondamentale susmentionné a été adopté sans consultation, pendant l'état d'urgence, et que l'exposé des motifs ne faisait que trois pages²⁰. Quant à la transparence et la qualité du processus législatif, La Commission européenne a également fait part de ses préoccupations dans ses derniers rapports sur l'état de droit, des parties concernées indiquant « une accélération du processus législatif par rapport aux années précédentes »²¹. Tout désaccord avec la législation récemment adoptée, y compris les mesures d'urgence prises par le gouvernement ces dernières années en vertu de l'« état de danger », ainsi que de l'« état d'urgence sanitaire » et de l'« état de crise pour cause d'immigration massive », est écarté par les autorités et qualifié d'« activité politique ». Les autorités useraient de ce qualificatif pour décourager les parties directement concernées, notamment les agents publics ou les membres du pouvoir judiciaire, d'exprimer une quelconque opinion sur le cadre juridique qui leur est applicable. Leurs codes de conduite leur interdisant toute activité politique, l'EEG craint que cela ne donne lieu à des mesures disciplinaires. En outre, le 24 mai 2022, le jour de l'entrée en fonction du nouveau gouvernement, le Parlement hongrois a approuvé une modification de la Loi fondamentale afin d'inclure « un conflit armé, une guerre ou une catastrophe humanitaire dans un pays voisin » parmi les circonstances dans lesquelles le gouvernement est habilité à déclarer un état de danger. Le même jour, ces pouvoirs ont été utilisés pour déclarer un état de danger en raison de la guerre en Ukraine. L'EEG est très préoccupée par le fait que le transfert de pouvoir vers l'exécutif qui résulte du recours aux situations d'urgence affaiblit les contrôles et les équilibres nécessaires dans un Etat démocratique. Elle souligne donc que ces mesures ne doivent pas être utilisées plus que ce qui est absolument nécessaire, car elles court-circuitent le rôle du Parlement et les processus réguliers de transparence et de consultation.

68. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un niveau approprié de consultation sur les projets de loi du gouvernement soit effectivement garanti et que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées.**

Tiers et lobbyistes

69. Le décret 50/2013 (II. 25.) du gouvernement sur le système de gestion de l'intégrité dans les organes de l'administration publique et les règles de procédure pour la réception des

²⁰ [CDL-AD\(2021\)029-f](#)

²¹ Voir les rapports 2020 et 2021 de la Commission européenne sur l'état de droit, chapitre par pays sur la situation de l'état de droit en Hongrie.

lobbyistes réglemente les relations entre les organes de l'administration publique encadrés par le gouvernement ou par ses membres et les tiers représentant des intérêts privés.

70. Conformément à ce décret, les agents publics qui prévoient de rencontrer des lobbyistes dans l'exercice de leurs fonctions doivent d'abord en informer leur supérieur hiérarchique, qui peut interdire la rencontre, la limiter ou imposer la présence d'une tierce personne. Toutefois, ni ces règles ni aucune autre ne s'appliquent spécifiquement aux PHFE. Les ordres du jour et les réunions des ministres et des conseillers politiques ne sont soumis à aucune règle de publicité.

71. L'EEG rappelle que le Rapport d'évaluation du Quatrième cycle sur la Hongrie a fait état de critiques concernant le manque de transparence de l'implication de tiers, y compris de lobbyistes représentant en particulier les intérêts d'entreprises, dans le processus parlementaire et le processus pré-législatif avec le Gouvernement. La Hongrie était invitée à réglementer les relations des parlementaires avec les lobbyistes, mais cette recommandation n'a toujours pas été mise en œuvre à ce jour. La question concerne également les PHFE. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que des règles soient mises en place pour réglementer les relations des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et d'autres activités du gouvernement ; et ii) que des informations suffisantes soient communiquées sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des rencontres ont eu lieu ainsi que les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions.**

Mécanismes de contrôle

72. Selon la loi n° CXCIV de 2011 sur les finances publiques, trois niveaux de contrôle financier visent à garantir que l'utilisation des fonds publics est efficace, éthique et économiquement durable.

73. Les finances publiques sont contrôlées par une institution indépendante qui ne rend compte qu'à l'Assemblée nationale, la Cour des comptes de l'État hongrois. Celle-ci veille au respect du principe de responsabilité dans l'utilisation des fonds publics et contribue à la bonne gouvernance dans le cadre de ses audits et de ses activités de conseil et de partage des connaissances. Dans l'exercice de sa mission, la Cour des comptes vérifie notamment la régularité des recettes et des dépenses inscrites au budget central. Elle doit réaliser des audits à la demande de l'Assemblée nationale et peut en réaliser à la demande du gouvernement. Ses rapports sont publics.

74. Le contrôle gouvernemental est assuré par le Bureau de contrôle du gouvernement et la Direction générale de contrôle des fonds européens. Les missions, l'organisation et le fonctionnement du Bureau de contrôle du gouvernement, qui dépend du cabinet du Premier ministre, sont définis par un décret gouvernemental. Il contrôle notamment le caractère régulier et opportun de l'exécution budgétaire, des transactions nationales et internationales en matière d'aide, de l'utilisation des biens publics, le fonctionnement des entités économiques publiques, les marchés publics et l'exécution des décisions gouvernementales. Les procédures du Bureau sont distinctes des règles de procédure de l'audit interne. Le Bureau effectue ses contrôles sur la base d'un plan de travail annuel. Tout le monde peut proposer une inspection, y compris par le biais de notifications citoyennes, mais c'est au Bureau qu'il

revient de procéder au contrôle. Pour garantir une utilisation efficace, éthique et économiquement durable des fonds publics, il coopère avec d'autres organisations et le ministre des Finances publiques.

75. La Direction générale de contrôle des fonds européens vérifie l'utilisation des fonds de l'Union européenne et d'autres fonds internationaux définis par les autorités.

76. Le troisième niveau de contrôle des finances publiques est le système de contrôle interne, qui comprend un audit interne indépendant. Le directeur d'une organisation budgétaire publique est responsable de l'établissement, du développement, du fonctionnement et du suivi du système de contrôle interne. Dans le cas des ministères, cette responsabilité incombe au secrétaire d'État administratif.

77. L'Assemblée nationale exerce un contrôle politique sur le gouvernement au moyen d'interpellations, de questions et de débats politiques, soit en commission parlementaire soit en plénière. Les ministres doivent se présenter en personne devant la commission compétente au moins une fois par an. Toutefois, les commissions ne peuvent pas convoquer les ministres pour d'autres auditions et le temps de parole des députés est très limité²².

78. Le Commissaire aux droits fondamentaux veille au respect des droits fondamentaux et de la Loi fondamentale. Son mandat s'étend aux ministères dans le cadre de leurs activités de service public.

Conflits d'intérêts

79. Selon la loi Kit, les fonctions et activités incompatibles sont le seul type de conflit d'intérêts intéressant les PHFE. Elle ne définit pas les conflits d'intérêts en tant que tels, mais énumère à l'article 182 les activités incompatibles avec la fonction de haut responsable politique (par. 1), ainsi que les activités autorisées (par. 2). Ces dispositions sont présentées ci-après, « Incompatibilités et activités accessoires ».

80. L'EEG est préoccupée par la définition trop étroite de la notion de conflits d'intérêts dans la loi Kit, qui ne recouvre que quelques fonctions et activités incompatibles. Les situations dans lesquelles un intérêt privé s'oppose à un intérêt public ne sont pas couvertes par la définition de la loi, pas plus que les intérêts financiers et les processus décisionnels. L'EEG croit fermement que cette définition doit être élargie et complétée pour fournir aux PHFE des orientations précises sur les situations qui constituent ou sont susceptibles de constituer des conflits d'intérêts dans le cadre de leurs activités exécutives, et sur la manière de les traiter. Elle y voit une condition préalable à l'instauration d'une culture propre à prévenir et à éviter les conflits d'intérêts parmi les PHFE – ce qui n'est pas le cas actuellement, selon les informations recueillies par l'EEG. De l'avis de l'EEG, si cette question importante doit être traitée dans un code de conduite, comme recommandé au paragraphe 56, des dispositions légales claires sont également nécessaires. Une garantie supplémentaire étant nécessaire, la réglementation doit être adaptée pour introduire une définition plus large des conflits d'intérêts auxquels les PHFE peuvent être confrontées ainsi qu'un dispositif de signalement approprié et exécutoire des situations de conflits d'intérêts au fur et à mesure qu'elles se produisent (sur une base *ad hoc*), ce qui constitue une garantie supplémentaire nécessaire.

²² [Indicateurs de gouvernance durable 2020 - Rapport sur la Hongrie](#)

Par conséquent, le GRECO recommande i) que le régime des conflits d'intérêts soit élargi de manière à inclure les processus décisionnels et les intérêts financiers et ii) que l'obligation de signaler sur une base *ad hoc* les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent soit introduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

81. Les règles relatives aux incompatibilités, aux activités extérieures et aux intérêts financiers sont énoncées dans la loi Kit, qui les qualifie de « conflits d'intérêts ». Il est interdit au Premier ministre, aux ministres et aux secrétaires d'État, en tant que hauts responsables politiques, d'occuper un autre emploi, de siéger dans un conseil de surveillance ou d'être membres d'un organe gouvernemental d'une fondation, d'exercer la fonction d'administrateur d'une association ou d'une coopérative, de siéger au conseil d'administration d'une fondation, ou d'exercer toute autre fonction dans une organisation ; il leur est également interdit de recevoir une rémunération pour leurs apparitions publiques dans le cadre de leurs fonctions de hauts responsables politiques (art. 182).

82. Les hauts responsables politiques peuvent exercer les fonctions ou activités suivantes : a) député ; b) membre d'un organe autorisé à disposer de fonds extrabudgétaires et portant la responsabilité de l'utilisation de ces fonds, membre d'un organe chargé des décisions relatives aux aspects théoriques, à la gouvernance et à la coordination des fonds extrabudgétaires, ou membre d'un organe facilitant la prise de décision et formulant des observations à l'intention d'un ministre ou d'un organe responsable de l'utilisation de fonds extrabudgétaires ; c) activités scientifiques, d'enseignement, artistiques, rédactionnelles, éditoriales ou intellectuelle légalement protégée ; d) emploi en tant que parent d'accueil ; e) responsable d'une association sportive ou d'un club sportif ; f) la relation de service officiel est suspendue pendant la durée du mandat en tant que haut responsable politique, conformément à la loi sur le statut juridique des militaires et à la loi sur la relation de service des membres des services répressifs ; g) la relation de service officiel avec les autorités fiscales et douanières est suspendue pendant la durée du mandat en tant que haut responsable politique.

83. Selon l'article 190 de la loi Kit, si le Premier ministre ne met pas fin à la cause de l'incompatibilité dans les 30 jours suivant sa nomination, ou si une situation d'incompatibilité survient pendant son mandat, l'Assemblée nationale tranche la question, après avis de la Commission des conflits d'intérêts. Dans le cas des ministres, le Premier ministre décide de leur révocation en concertation avec le Président de la République. Il en va de même pour les secrétaires d'État, après que le Premier ministre a consulté le ministre concerné. S'il est mis fin à l'incompatibilité au cours de la procédure, la révocation est annulée.

84. Les conseillers politiques sont soumis aux mêmes règles que les agents publics. Selon l'article 95 de la loi Kit, un agent public ne peut être nommé à une fonction impliquant le contrôle ou la surveillance d'un proche. Il ne peut pas représenter une collectivité locale ou une instance autonome d'une minorité nationale dont l'activité relève de son domaine de compétence. Il ne peut pas exercer de fonction dans un parti politique – mais peut se présenter aux élections parlementaires, européennes et locales – ni occuper un poste de direction dans une association d'entreprises, ni être membre d'un conseil de surveillance, à

l'exception des conseils de surveillance d'entreprises appartenant à l'État et à des collectivités locales.

85. Les conseillers politiques peuvent exercer d'autres activités rémunérées, avec l'accord préalable du ministre compétent. Les activités scientifiques, d'enseignement, artistiques, rédactionnelles, éditoriales et intellectuelles légalement protégées, de parent d'accueil et bénévole dans l'intérêt public ne sont pas soumises à autorisation.

86. Si un ministre apprend que l'un de ses conseillers politiques exerce une activité incompatible, il doit immédiatement lui demander d'y mettre fin dans un délai de 30 jours. Si le conseiller ne s'y conforme pas dans le délai fixé, il doit être mis fin à la relation de travail (art. 95, par. 13, loi Kit).

87. Les PHFE peuvent détenir des intérêts financiers, mais sont tenus de les déclarer (voir ci-dessous).

Contrats publics

88. Aucune disposition légale ou réglementaire en la matière n'est prévue. Les autorités sont invitées à remédier à cette lacune dans le futur code de conduite (voir recommandation v, par. 56).

Cadeaux

89. Il n'existe pas de règles sur la manière de faire face aux situations dans lesquelles des cadeaux, des avantages ou des invitations sont offerts aux PHFE, si ce n'est que les cadeaux qu'elles reçoivent dans le cadre de leur fonction officielle doivent être déclarés et sont par conséquent rendus publics (voir ci-dessous, « Déclarations de patrimoine »). Cependant, la divulgation des cadeaux déclarés intervient trop tardivement et l'interprétation de ce qui constitue un cadeau reçu dans l'exercice de la fonction est laissée à l'intéressé. Cette lacune du système impose de prendre des mesures concrètes.

90. L'EEG estime qu'un ensemble de règles spécifiques est nécessaire, en plus du futur code de conduite, lequel devrait aborder la question des cadeaux et des invitations reçus par les PHFE. Il devrait définir clairement les cadeaux pouvant être acceptés et couvrir les cadeaux en espèces et en nature, les invitations, les services, les soutiens financiers et autres avantages. Ces règles devraient être illustrées par des exemples pratiques. Enfin, un système de déclaration et d'enregistrement des cadeaux reçus par les PHFE dans le cadre de leurs fonctions devrait être établi pour favoriser la transparence. Cela permettrait au public d'être régulièrement informé des cadeaux reçus par les PHFE et de l'identité des donateurs. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un ensemble complet de règles sur les cadeaux et autres avantages soit élaboré pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques et pertinentes sur l'obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages, et que ces informations soient publiées en temps utile.**

Utilisation abusive d'informations confidentielles ou de ressources publiques

91. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est réglementée dans le Code pénal (abus de fonction, art. 305 ; collecte ou obtention secrète de données sans autorisation, art. 307 ; utilisation abusive d'informations classifiées, art. 265 ; utilisation abusive de données

personnelles, art. 219) et par la loi Kit (art. 93, par. 1, sur l'obligation des agents publics de conserver les données classifiées et de ne pas divulguer à des personnes non autorisées des faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leurs activités ; art. 117, par. 3 : « Les informations obtenues pendant dans le cadre de la mission de service public ne doivent pas être utilisées à des fins commerciales après le délai prévu au paragraphe 2) ».

92. Concernant l'utilisation abusive des ressources publiques, l'EEG n'a pas été informée de règles spécifiques applicables aux PHFE. Les autorités sont invitées à traiter la question de l'utilisation abusive d'informations confidentielles et des ressources publiques dans le futur code de conduite (voir par. 56).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

93. Les PHFE ne sont soumises à aucune restriction. L'article 117 (par. 1) de la loi Kit dispose que les autorités doivent déterminer les secteurs dans lesquels un agent public ne peut être employé et les postes qu'il ne peut pas occuper après la fin de son service public pendant un délai de viduité de deux ans au maximum. Lors de sa visite sur place, l'EEG a cependant eu la confirmation que les autorités n'avaient pas précisé quels secteurs étaient concernés et que cette disposition n'était donc pas appliquée.

94. L'EEG est d'avis que les risques associés aux PHFE qui quittent leurs fonctions pour travailler dans le secteur privé (« pantouflage ») doivent être traités, notamment en vue de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations. Les mesures possibles comprennent l'interdiction de chercher un nouvel emploi tant que l'agent est en fonction et l'imposition d'un délai de viduité – l'article 117 de la loi Kit semble offrir une base juridique – , des restrictions pour certains types d'activités ou un dispositif obligeant les hauts responsables politiques et les conseillers politiques à demander une autorisation ou des conseils concernant leurs futures activités. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élaborées et appliquées à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et ii) qu'un dispositif efficace soit mis en place pour faire appliquer ces règles.** Ces règles devront également figurer dans le futur code de conduite, dont l'adoption est recommandée au paragraphe 56.

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

Obligations de déclaration

95. Toutes les PHFE doivent déclarer leur patrimoine, mais les règles et les délais varient en fonction de leur statut.

96. Les hauts responsables politiques (ministres, secrétaires d'État et commissaires) sont soumis au système de déclaration de patrimoine des parlementaires (loi n° 36/2012 sur l'Assemblée nationale). Ils doivent remplir leur déclaration au moyen d'un formulaire annexé à la loi, dans les 30 jours suivant le début de leur mandat, puis chaque année avant le 31 janvier, ainsi que dans les 30 jours suivant la fin de leur mandat. Ils sont également tenus de joindre les déclarations de patrimoine – contenant les mêmes types de renseignements que la leur – des membres de leur famille (conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et enfants vivant sous le même toit).

97. Les déclarations de patrimoine doivent être adressées à la Commission des conflits d'intérêts de l'Assemblée nationale et au cabinet du Premier ministre. Les déclarations des hauts responsables politiques sont publiques, contrairement à celles de leurs proches. Elles doivent être publiées sans délai sur la page Web de l'Assemblée nationale²³ par la Commission des conflits d'intérêts et sur le site Web du gouvernement et les informations doivent rester en ligne pendant un an au minimum après la fin du mandat. Les déclarations de patrimoine des hauts responsables politiques qui sont également députés sont conservées par le Bureau de l'Assemblée nationale et le public a un droit d'accès à ces déclarations, sur demande.

98. Les actifs suivants doivent être déclarés :

- a. biens immobiliers – emplacement, superficie, usage, forme juridique, date d'acquisition ;
- b. biens corporels – véhicules, bateaux/aéronefs, œuvres d'art protégées, valeur de l'épargne bancaire, autres biens corporels et liquidités d'une valeur supérieure à six fois le salaire mensuel brut moyen enregistré dans l'économie nationale pour l'année précédente²⁴ (4 780 EUR) ;
- c. passif – dettes contractuelles d'une valeur supérieure à six fois le salaire mensuel brut moyen enregistré dans l'économie nationale pour l'année précédente (4 780 EUR) ;
- d. revenus annuels – par activité ;
- e. intérêts économiques détenus dans des sociétés – nom de la société et valeur ;
- f. avantages reçus du Parlement, d'un parti politique, d'un groupe parlementaire ou d'une fondation de parti – type d'avantage et valeur ;
- g. cadeaux – type de cadeau et valeur ;
- h. aide reçue de l'État, de l'UE ou de sociétés – bénéficiaire et valeur.

99. Les conseillers politiques doivent déclarer leur patrimoine conformément à la loi CLII/2007 sur l'obligation de déclaration de patrimoine. Les déclarations doivent être complétées au moyen d'un formulaire annexé à la loi, dans les 30 jours suivant leur nomination, puis tous les cinq ans avant le 31 juin, ainsi que dans les 15 jours suivant la cessation de l'emploi. Ils sont également tenus de joindre les déclarations de patrimoine – contenant les mêmes types de renseignements que la leur – des membres de leur famille (conjoint(e) ou conjoint(e) de fait et enfants vivant sous le même toit). Les déclarations sont adressées à leur employeur et ne sont pas publiques.

100. Les actifs suivants doivent être déclarés :

- a. biens immobiliers – emplacement, superficie, usage, forme juridique, date d'acquisition ;
- b. biens corporels de grande valeur – véhicules, œuvres protégées, épargne bancaire, autres biens corporels et liquidités d'une valeur supérieure à 10 fois le salaire mensuel minimum ;
- c. passif – crédits et prêts auprès d'établissements de crédit, dettes auprès de personnes privées ;
- d. revenu annuel – description de l'activité ;

²³ <https://www.parlament.hu/web/guest/aktiv-kepviseloi-nevsor>

²⁴ La valeur de référence est égale à six fois le montant mensuel des honoraires d'un élu (art. 10a, par. 1, Kit). L'honoraire mensuel est égal à trois fois le salaire mensuel brut moyen enregistré dans l'économie nationale pour l'année précédente (en 2021 : 1 2010 848 HUF).

- e. intérêts économiques détenus dans des sociétés – nom de la société, type de participation, taux de participation et part des bénéfices perçus, poste occupé dans la société.

101. Selon les informations recueillies sur place, les déclarations de patrimoine des ministres et des secrétaires d'État sont publiées en temps utile sur le site Web du Bureau du gouvernement et, le cas échéant, sur celui du Parlement. Cependant, les déclarations sont remplies à la main et non électroniquement, ce qui limite grandement leur utilisation. L'EEG rappelle qu'une recommandation en ce sens figure dans le rapport du Quatrième Cycle d'évaluation (voir par. 74) et qu'elle n'a toujours pas été mise en œuvre. L'EEG observe également que les conseillers politiques ne sont pas soumis au même régime de déclaration que les hauts responsables politiques concernant les biens et la périodicité des déclarations, et surtout que leurs déclarations ne sont pas publiques. Les assistants du Premier ministre ne sont soumis à aucune obligation de déclaration financière. Les conseillers politiques et les assistants du Premier ministre étant considérés comme des PHFE et exposés aux mêmes risques d'intégrité, ils devraient être soumis au même régime de divulgation que les hauts responsables politiques. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que les déclarations soient remplies électroniquement et ii) que les conseillers politiques et les assistants du Premier ministre soient soumis aux mêmes obligations de déclaration que les hauts responsables politiques.**

Mécanismes de contrôle

102. Il n'existe pas de processus de vérification formelle ou approfondie des déclarations de patrimoine.

103. En ce qui concerne les hauts responsables politiques, dont les déclarations sont publiées sur le site de l'Assemblée nationale et/ou du Bureau du gouvernement, toute personne peut déposer une réclamation auprès du président de la Commission des conflits d'intérêts de l'Assemblée nationale, en précisant les éléments de la déclaration de patrimoine qui, selon elle, sont incorrects. Le président de la Commission vérifie le patrimoine, sauf si la réclamation ne précise pas quels éléments de la déclaration sont contestés et sur la base de quels faits, si elle est manifestement non fondée ou si une réclamation présentée à plusieurs reprises ne contient aucun nouvel élément. Lors de la procédure de vérification, le responsable politique est tenu de fournir par écrit des données attestant la véracité de sa déclaration (biens, revenus et intérêts), ainsi que de celles des membres de sa famille. Seuls les membres de la Commission ont accès à ces données. Le président de la Commission informe le président de l'Assemblée nationale de l'issue de la procédure, lequel en informe l'Assemblée nationale à la séance suivante.

104. L'omission volontaire de déclaration et les fausses déclarations de patrimoine constituent un conflit d'intérêts selon la loi Kit. Dans le cas du Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale signale le conflit d'intérêts. Dans le cas des ministres ou des secrétaires d'État, le Premier ministre décide de leur révocation.

105. S'agissant des conseillers politiques, la personne qui les a nommés peut demander que leur déclaration de patrimoine soit contrôlée dans l'année suivant la fin de leur emploi si, sur la base de la déclaration de patrimoine, elle soupçonne une augmentation non justifiée de ses actifs. Le contrôle est confié aux autorités fiscales et peut conduire au licenciement de

l'intéressé ainsi qu'à l'interdiction d'occuper à un poste soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine pendant trois ans.

106. Les actifs des PHFE peuvent également être contrôlés dans le cadre de l'enquête de sécurité nationale menée par les services de sécurité. Toute variation des revenus, dettes, intérêts économiques, biens mobiliers ou immobiliers de la personne ou de ses proches doit être signalée si elle est supérieure à un million de HUF bruts par an (2 882 EUR).

107. L'EEG émet les plus vives réserves concernant le contrôle des déclarations de patrimoine. Tout d'abord, il n'existe pas de contrôle systématique des déclarations de patrimoine de toutes les PHFE, comme indiqué ci-dessus. Les représentants de la Commission des conflits d'intérêts de l'Assemblée nationale que l'EEG a rencontrés ont indiqué que la plupart des réclamations (8 à 10 par an) étaient manifestement infondées et ne déclenchaient pas de procédure de contrôle. De plus, elles ne concernaient que de hauts responsables politiques qui étaient également députés. Les membres de la Commission ont clairement indiqué à l'EEG qu'ils ne considéraient pas que leur mandat s'étendait aux hauts responsables politiques non membres de l'Assemblée nationale.

108. L'administration fiscale peut également déclencher un contrôle si elle soupçonne une augmentation non justifiée du patrimoine. Toutefois, elle ne peut pas le lancer d'office mais seulement à la demande de la personne ou de l'autorité chargée de la tenue des déclarations ou en cas de soupçon d'infraction pénale par une autorité d'enquête. Les autorités fiscales ont informé l'EEG qu'elles n'avaient contrôlé aucune PHFE au cours des cinq dernières années.

109. Pour l'EEG, les déclarations de patrimoine des PHFE ne sont clairement pas suffisamment contrôlées. Lors des entretiens sur place, elle a été informée que les déclarations de plusieurs PHFE étaient incomplètes et que plusieurs enquêtes pénales avaient été abandonnées, de sorte que les autorités fiscales n'avaient pas pu contrôler leurs déclarations. Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait également émis des réserves concernant les contrôles effectués par la Commission des conflits d'intérêts (voir par. 81) et l'absence d'un dispositif efficace. Il avait fait une recommandation sur ce point et d'autres points connexes, mais si une partie de la recommandation a été mise en œuvre, celle concernant ses préoccupations relatives au suivi et au contrôle des déclarations de patrimoine ne l'a pas été. L'absence d'un système efficace de suivi et de contrôle est encore plus flagrante en ce qui concerne les PHFE qui ne siègent pas au Parlement.

110. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que les déclarations de patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un système de contrôle renforcé, proactif et approfondi, associé à un dispositif d'exécution ; et ii) que des statistiques complètes sur le contrôle des déclarations de patrimoine et sur les résultats de ces contrôles soient établies.**

Mécanismes de responsabilisation et d'exécution

Procédures pénales et immunités

111. Les PHFE ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun privilège en termes de procédure, sauf si elles siègent aussi au Parlement.

112. Comme indiqué dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, les députés jouissent d'une immunité de détention et de toute autre mesure coercitive dans le cadre d'une procédure pénale, sauf en cas de flagrant délit (art. 74, loi sur l'Assemblée nationale). L'Assemblée nationale doit donner son accord préalable à l'application de telles mesures, sauf si le député renonce volontairement à son immunité. 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 loi sur l'Assemblée nationale et du Règlement, le Procureur général demande au Président de l'Assemblée nationale de lever l'immunité ; celui-ci en informe la Commission des immunités, des incompatibilités et du contrôle des mandats, qui en informe le député concerné et présente une demande de levée l'immunité dans un délai de 30 jours à l'Assemblée nationale, qui examine la question sans délai.

113. Il est rappelé que dans son rapport, le GRECO avait recommandé aux autorités hongroises de prendre des mesures appropriées pour que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires ne compromettent pas les enquêtes pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions de corruption. Cette recommandation n'était toujours pas mise en œuvre à la date d'adoption du dernier Rapport public de conformité dans le cadre de ce cycle.

114. Des représentants de l'Assemblée nationale que l'EEG a rencontrés sur place ont mis en question la pratique à l'Assemblée nationale qui veut que le Parlement doive donner son accord pour poursuivre les parlementaires, y compris pour des faits non directement liés à leurs fonctions. La Loi fondamentale ne prévoyant pas l'immunité des ministres et secrétaires d'État, l'EEG estime logiquement que les ministres et secrétaires d'État qui sont également députés ne bénéficient pas de l'immunité pour des faits liés à leurs fonctions exécutives. En conséquence, **le GRECO recommande de s'assurer que les procédures de levée d'immunité n'entravent pas les enquêtes pénales relatives à des ministres et des secrétaires d'État également membres du Parlement soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption.**

Mécanismes de répression non pénale

115. Le Code de conduite et de déontologie prévoit une procédure éthique à deux niveaux en cas d'allégations de violation des dispositions du Code. Toutefois, l'EEG rappelle que ce Code ne s'applique pas aux PHFE.

116. Les seules mesures d'exécution applicables aux PHFE figurent dans les dispositions sur les conflits d'intérêts de la loi Kit, en vertu desquelles l'Assemblée nationale peut être amenée à déclarer que la fonction de Premier ministre est incompatible avec l'exercice d'autres activités, suite à une motion écrite déposée par un député et après avoir demandé l'avis de la Commission des conflits d'intérêts (art. 190). Ce système de responsabilité semble très faible, surtout si l'on considère que le Premier ministre siège également au Parlement et que le parti au pouvoir dispose actuellement d'une forte majorité à l'Assemblée nationale. Dans le cas des ministres, des secrétaires d'État et des conseillers politiques, un conflit d'intérêts peut conduire à leur démission ou à la cessation de leur emploi. Les conseillers politiques sont également soumis à la responsabilité disciplinaire, au même titre que les hauts fonctionnaires (art. 214, par. 4, loi Kit).

117. Il découle de l'absence de règles applicables aux PHFE dans de nombreux domaines couverts par le présent rapport qu'il n'existe pas de dispositif d'application. L'EEG renvoie à

sa recommandation (voir par. 56) selon laquelle le futur code de conduite des PHFE doit être accompagné d'un mécanisme efficace de contrôle et de sanction, pour que le système soit crédible.

Statistiques

118. Les autorités indiquent qu'il n'existe aucune statistique sur les comportements répréhensibles des PHFE.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilité des services répressifs/services de police

Aperçu des différents services répressifs

119. Les organes suivants entrent dans le champ d'application de la loi XLII de 2015 sur le statut du personnel professionnel des organes répressifs : Police nationale, Service national de protection, Centre de lutte contre le terrorisme, Direction générale de la police des étrangers, Direction générale de la gestion des catastrophes, Administration pénitentiaire, Garde parlementaire, services secrets (Bureau pour la protection de la Constitution, Services spéciaux pour la sûreté nationale, Agence de renseignement civil et Centre de coordination de la lutte contre le crime organisé) et Administration des impôts et des douanes. Le présent rapport porte sur la Police nationale et le Service national de protection, compte tenu de la nature et de l'étendue de leurs missions respectives, leurs effectifs et leur champ d'action national.

Organisation et responsabilité de certains services répressifs

120. La Police nationale est l'unique corps de police et compte plus de 40 000 agents. Elle exerce tous les pouvoirs liés au maintien de l'ordre sur le territoire hongrois, y compris les enquêtes criminelles, les patrouilles, la police routière et le contrôle aux frontières – le corps des gardes-frontières a été intégré dans la Police nationale en 2008. Elle est dirigée par le Directeur général de la Police nationale, qui rend compte au ministre de l'Intérieur. Les quatre organes qui la composent – police d'intervention, brigade antiterroriste, organe chargé de la prévention interne de la criminalité et police de l'immigration – sont indépendants. La Police est divisée en capitaineries principales des comitats, elles-mêmes subdivisée en capitaineries régionales et municipales. Les capitaineries principales des comitats et certaines unités spéciales sont des entités juridiques affiliées. La police gère aussi les appels au 112 (numéro d'appel d'urgence).

121. Les contrôles aux frontières sont coordonnés par le Département de la police des frontières de la Direction générale de la Police nationale et effectués par 21 postes de police aux frontières, 6 postes de police et 52 points postes de contrôle frontaliers le long de la frontière extérieure, ainsi que par des unités de la police des étrangers à l'intérieur du pays, soit 3 500 agents en uniforme au total.

122. L'activité de la police est régie par la loi XXXIV de 1994 sur la police (loi sur la police), la loi XLII de 2015 sur le statut du personnel professionnel des organes répressifs (loi sur le personnel professionnel), la loi sur la procédure pénale, le décret gouvernemental n° 100/2018 sur les règles détaillées de l'enquête et de la procédure préparatoire (décret sur l'enquête) et d'autres règlements. Dans le cadre de l'évaluation, il convient de citer l'ordonnance n° 20/2013 de la Direction générale de la Police nationale (Országos Rendőr-Főkapitányság, ORFK) relative à la prévention et à la répression des faits de corruption dans la police.

123. La Police est un corps armé hiérarchisé chargé de faire respecter la législation. Les grades sont pratiquement les mêmes que ceux des forces armées hongroises. Les infractions militaires commises par des policiers pendant leur service, ainsi que les autres infractions

commises en service ou à l'occasion de leur service, font l'objet de poursuites militaires par l'auditeur militaire ou le conseil militaire du tribunal.

124. Le ministre de l'Intérieur propose au Premier ministre la nomination et la révocation du Directeur général de la Police nationale – et du Directeur général du Service de protection nationale – après avis de la commission parlementaire compétente. Il nomme et révoque les adjoints du Directeur général de la Police nationale, ainsi que les chefs des quartiers généraux de la police et les chefs des organes de police dont la liste figure dans un acte juridique distinct.

125. L'EEG relève que le Directeur général de la Police nationale et le Directeur général du Service national de protection sont tous deux nommés par le Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur. Alors que la loi sur le personnel professionnel régit la procédure de nomination des autres membres de la police et du Service national de protection, elle ne couvre pas les directeurs de ces organes et l'EEG n'a eu connaissance d'aucune procédure régissant leur nomination, hormis l'obligation de consulter la commission parlementaire compétente dans le cas du Directeur général de la Police nationale. Cette situation favorise les nominations politiques au poste le plus élevé de la Police et du Service national de protection, au risque de compromettre l'indépendance opérationnelle de ces institutions. Pour minimiser ces risques, l'EEG estime que les nominations à des postes aussi importants doivent être fondées sur le mérite et l'aptitude, ainsi sur que des procédures transparentes. Par conséquent, **le GRECO recommande que le Directeur général de la Police nationale et le Directeur Général du Service national de protection soient sélectionnés et nommés à l'issue d'un processus formel, compétitif et transparent s'appliquant à tous les candidats.**

126. Le ministre de l'Intérieur peut donner des instructions à la police dans des affaires individuelles (art. 5, par. j, loi sur la police). Lors de sa visite sur place, l'EEG a en effet entendu dire que la police n'était pas à l'abri des influences politiques. Il a été fait référence à la pression hiérarchique exercée sur des policiers pour qu'ils abandonnent les enquêtes dans certaines affaires sensibles et au fait que les affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut rang sont rares et exceptionnelles, dans la plupart des cas initiées par des autorités extérieures à la Hongrie, comme l'OLAF. L'indépendance opérationnelle de la police serait également affectée par les pressions politiques exercées sur le ministère public.

127. L'EEG note que le pouvoir du ministre de donner des instructions est limité au domaine de l'application de la loi, étant donné que la loi sur la procédure pénale donne la compétence de diriger et de superviser les enquêtes pénales au ministère public. Cependant, selon les informations recueillies par l'EEG, les cas particuliers dans lesquels le ministre peut donner des instructions ne sont pas explicités de manière satisfaisante, ni en droit ni en pratique. Compte tenu du large éventail de compétences du ministre en matière de nominations, de révocations, de pouvoir disciplinaire et d'organisation de la police, dont il est question tout au long du présent rapport, l'EEG considère qu'il est essentiel d'énoncer clairement le principe de l'indépendance opérationnelle de la police dans ces cas particuliers, conformément à l'État de droit. Les instructions émanant des niveaux politiques devraient, de façon générale, porter uniquement sur des questions telles que la planification stratégique, les questions budgétaires, etc. Par conséquent, **le GRECO recommande i) que la loi prévoie et garantisse à la police une autonomie opérationnelle suffisante dans la pratique ; et ii) que la police ne soit, par principe, soumise à aucune instruction extérieure et que toute instruction spécifique relative aux cas particuliers soit consignée par écrit.**

128. Au 1^{er} mai 2022, la police comptait 40 711 postes répartis comme suit :

Spécialisation		Total des postes réguliers	%
SERVICES	Police criminelle	8 494	21%
	Police aux frontières	8 207	20%
	Police administrative	1 263	3%
	Police routière	3 002	7%
	Maintien de l'ordre public	13 321	33%
	Protection des personnes et des biens	1 177	3%
	Services de communication	97	0%
SERVICE	Service de courrier public	163	0%
	Service de déploiement	187	0%
	Services techniques et d'expertise criminelle	28	0%
	Contrôles aériens	48	0%
	Équipes d'intervention de la police	1 581	4%
	Police aéroportuaire	112	0%
	Service de déminage	118	0%
	Service de garde	1 012	2%
	Service de gestion de la sécurité	28	0%
	Police de l'eau	163	0%
	Sûreté aérienne	12	0%
SERVICES SPÉCIAUX	Contrôle interne	275	1%
	Affaires économiques	426	1%
	Affaires administratives	366	1%
	Gestion des ressources humaines	631	2%
GRAND TOTAL		40 711	

129. Les femmes représentent 24,6 % des agents en poste, les hommes 75,4%.

130. Le Service national de protection (SNP) est une branche indépendante de la Police nationale, placée sous la direction d'un Directeur général et contrôlée par le gouvernement via le ministre de l'Intérieur. Il a sa propre ligne budgétaire dans le budget du ministère de l'Intérieur et son Directeur général est indépendant du Directeur général de la Police nationale. Le DG rend compte chaque année au ministre de l'Intérieur et, par l'intermédiaire de celui-ci, aux autres ministres qui supervisent les organes placés sous son autorité. Le SNP est chargé de la prévention et de la détection de la criminalité au sein de l'administration publique ; il exécute un suivi du train de vie, procède à des contrôles d'intégrité et mène des activités de prévention de la corruption. Son mandat s'étend aux services répressifs, aux services de renseignement civils, à l'administration publique et aux prestataires de soins de santé publics, soit 450 000 personnes au total. Il a une compétence nationale et son siège est à Budapest.

131. Les textes juridiques régissant l'activité du SNP sont la loi sur la police, la loi sur le personnel professionnel, la loi sur la procédure pénale, le décret gouvernemental n° 293/2010 (XII.22) sur la désignation du service de police chargé de la prévention et de la détection des infractions en interne et les règles d'exécution de ces tâches, la surveillance du train de vie et les contrôles d'intégrité, et le décret gouvernemental n° 50/2013 (II.25.) sur le système de gestion de l'intégrité dans les organes de l'administration publique et les règles de procédure concernant les relations avec les lobbyistes.

132. Le Service national de protection concentre son activité de détection sur certaines infractions commises par des membres des services susmentionnés, de manière concertée ou avec leur aide. Ces infractions sont notamment les suivantes : abus de pouvoir, corruption active et passive, falsification de documents administratifs, extorsion, infractions liées à l'activité du service et certaines infractions militaires. Il n'a pas compétence à mener des enquêtes pénales ; si ses soupçons sont confirmés, il confie l'enquête à l'autorité d'enquête ou au parquet compétent. Le SNP participe cependant à la mise en œuvre de la procédure préparatoire, à la collecte de renseignements confidentiels et à l'utilisation de techniques ou de méthodes de surveillance discrètes dans les procédures qu'il a engagées. Il contrôle également le train de vie des agents assermentés et des candidats à l'assermentation. Enfin, il exécute des tâches de prévention de la corruption ; dans ce cadre il prépare la stratégie gouvernementale de lutte contre la corruption et les plans d'action correspondants, et évalue les risques d'intégrité et de corruption au sein des organes de l'administration publique. La prévention de la corruption est assurée par le Service de la prévention de la corruption, opérationnel depuis octobre 2014.

133. Les autorités hongroises voient dans les tests d'intégrité un outil important de prévention de la corruption. Ce moyen de détection spécial est utilisé par le Service national de protection et à sa demande, après accord d'un procureur. Les résultats des tests peuvent être utilisés comme éléments de preuve devant un tribunal. Le but de ces tests est de vérifier qu'un agent public respecte la loi. L'agent concerné est mis face à une situation pratique donnée pour voir s'il enfreint les règles applicables. Le test est enregistré et il est interdit de provoquer un acte illégal ou une omission. Selon les informations fournies à l'EEG, 8 830 tests d'intégrité ont été effectués depuis 10 ans ; 137 ont donné lieu à des procédures pénales ou administratives, 83 à des décisions judiciaires définitives. Une modification de la loi sur la police, selon laquelle tous les membres du personnel placé sous l'autorité du gouvernement et de ses membres – à l'exception du ministère de la Défense – peuvent être soumis à des tests d'intégrité, est entrée en vigueur en janvier 2021.

134. Tous les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés sur place ont confirmé l'efficacité des tests d'intégrité et leur effet dissuasif. Ces tests ont permis de détecter un nombre important de faits de corruption mineure. Toutefois, il a également été signalé à l'EEG que la plupart des tests visaient des fonctionnaires de niveau inférieur, en particulier dans la police aux frontières et dans la police routière. Les marchés publics et les autres secteurs exposés à la corruption ne semblent pas faire partie des domaines prioritaires, pas plus que les fonctionnaires de niveau intermédiaire et supérieur.

135. Le Service national de protection compte 660 membres, dont :

- a. 553 dans des unités organisationnelles chargées de missions essentielles (60,3% d'hommes, 25,5% de femmes) ;

- b. 92 dans des unités organisationnelles fonctionnelles (5,2% d'hommes, 9% de femmes).

136. L'EEG observe que moins d'un quart des agents de la Police nationale sont des femmes. La sous-représentation des femmes au niveau de l'encadrement supérieur est encore plus flagrante, puisqu'il n'y a qu'une seule femme sur les 20 chefs de police du comitat que compte le pays. Les femmes sont également sous-représentées dans le Service national de protection – elles ne représentent que 25,5 % des agents chargés de missions essentielles. L'EEG rappelle l'importance de promouvoir l'équilibre de genre dans la police. Elle n'a été informée d'aucune politique en cours visant à atteindre cet objectif, en particulier par le biais de recrutements. L'EEG ajoute que la diversité est importante pour éviter la pensée de groupe et donc la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la Police nationale et du Service national de Protection.**

137. La Police nationale et le Service national de protection sont presque entièrement financés par le budget de l'État, mais des dons peuvent être acceptés dans certains cas (voir par. 204). Les règles relatives à l'utilisation et au contrôle des fonds publics s'appliquent en conséquence.

Accès à l'information

138. La loi CXII de 2011 sur le droit à l'autodétermination en matière d'information et sur la liberté d'information s'applique à la Police et au Service national de protection. Elle prévoit le libre accès aux données d'intérêt public et aux données publiées pour des raisons d'intérêt public. Le droit d'accès peut être limité par la loi dans certains cas jugés nécessaires, notamment à des fins de prévention et de répression d'infractions pénales. Pour plus de détails sur les dispositions de cette loi, voir le chapitre du présent rapport consacré aux PHFE. Dans le cadre des procédures pénales, l'accès à l'information des parties à la procédure et du public est réglementé par la loi sur la procédure pénale.

139. Le Service national de protection explique qu'une grande partie de son activité dans le domaine du renseignement, des tests d'intégrité et du contrôle du train de vie est classifiée et implique le traitement de données à caractère personnel. Le public et les médias peuvent obtenir des informations sur l'exécution de ses tâches courantes, mais uniquement si les conditions prévues par la loi sur la police et la loi sur la procédure pénale sont remplies. Les données publiques relatives au Service, y compris ses rapports financiers, sont publiées sur le site Internet du Service national de protection.

140. Compte tenu de la spécificité des activités de la Police et du Service national de protection, notamment en matière de prévention et de détection des infractions pénales, ainsi dans les enquêtes criminelles, l'EEG est convaincue que l'accès à l'information doit être limité afin de ne pas nuire à l'intérêt des enquêtes et à l'intégrité des personnes concernées. Les représentants des médias qu'elle a rencontrés se sont dits globalement satisfaits de la quantité et de la pertinence des informations communiquées par la Police et le Service national de protection – et indiqué qu'ils ne pouvaient pas en dire autant d'autres autorités publiques.

Confiance du public dans les services répressifs

141. En 2018, le Service national de protection a commandé une enquête d'opinion auprès des citoyens et des entreprises, laquelle comprenait des questions sur la confiance dans les forces de l'ordre. Sur les 1 017 personnes ayant répondu, 73 % faisaient plus ou moins confiance à la police, qui se classe à la deuxième place en termes de confiance dans les institutions. L'enquête ne concernait pas le SNP.

142. Selon l'Eurobaromètre 2019 sur la corruption, seulement 40 % des personnes interrogées s'adresseraient à la police pour signaler un fait de corruption (moyenne de l'UE : 58 %) et 27 % pensaient que la corruption et l'abus de pouvoir étaient des pratiques répandues dans la police et les douanes (moyenne de l'UE : 26 %).

143. Selon le Baromètre mondial de la corruption 2021, 13 % des personnes interrogées pensent que tous les membres de la police ou presque sont corrompus. Parmi toutes les institutions citées, la police est considérée comme la moins exposée à la corruption.

Syndicats et organisations professionnelles

144. La Chambre hongroise des services répressifs a été créée en tant qu'organe public autonome par la loi sur le personnel professionnel. Son chef est subordonné au ministre de l'Intérieur et tous les agents et personnels civils des services répressifs en sont obligatoirement membres. Elle représente et défend les intérêts de ses membres et organise des activités de formation. Elle fixe également des règles précises en matière de déontologie et leurs modalités d'application (voir ci-dessous).

145. D'après les informations fournies par écrit à l'EEG, plusieurs syndicats sont enregistrés ; 26 représenteraient les services de détection et de répression et au moins deux représenteraient la police, à savoir le Syndicat indépendant de la police et l'Association des syndicats de la police. Cependant, il semble que de nombreuses fonctions habituellement attribuées aux syndicats soient exercées par la Chambre hongroise des services répressifs.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

146. Le Programme national de lutte contre la corruption (2015-2018) a été adopté en mai 2015. Il a été mis en œuvre dans le cadre de plans d'action sur deux ans et suivi d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (2020-2022) et du plan d'action correspondant. Le Programme et la Stratégie prévoient pour la Police et le Service national de protection des mesures axées sur la formation et le renforcement des capacités du personnel et des techniques et comprennent la cartographie des fonctions exposées à un risque élevé de corruption. Le Service national de protection a contribué à l'élaboration du Programme et de la Stratégie, dont il coordonne et contrôle la mise en œuvre.

147. Au sein de la Police, les règlements suivants visent à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité : l'ordonnance n° 20/2013 de l'ORFK relative à la prévention et à la répression des faits de corruption dans la police ; l'instruction n° 20/2013 (V.17) de l'ORFK, qui définit les tâches et les restrictions applicables en matière de prévention de la corruption

de la police ; et la mesure 1/2017 de l'ORFK sur le traitement des rapports d'intégrité organisationnels. Les dispositions pertinentes de ces règlements sont présentées ci-dessous.

148. Le Comité permanent anticorruption établi en 2013 au siège de la Police nationale analyse la corruption policière.

Mesures de gestion des risques pour les zones sujettes à la corruption

149. Les autorités ont souligné que les services répressifs hongrois appliquent depuis longtemps plusieurs mesures visant à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité, notamment la rotation des agents publics et le « principe des quatre yeux ». Ce « principe des quatre yeux » est courant dans les pratiques de gestion des forces de l'ordre, qui sont tenues de documenter leurs principales actions.

150. Conformément au décret gouvernemental n° 370/2011 sur le système de contrôle interne et le contrôle interne des autorités budgétaires, les directeurs de l'administration publique doivent également utiliser un système intégré de gestion des risques, qui couvre tous les risques associés au fonctionnement de l'organe placé sous leur direction, y compris les risques liés aux activités des membres des services répressifs.

151. Dans le cadre du Programme national de lutte contre la corruption et du Plan d'action sur les mesures connexes (2015-2016), la Police et le Service national de protection, comme d'autres administrations publiques, ont défini les emplois et types d'emplois les plus exposés aux risques de corruption. L'enquête a porté sur 62 000 emplois et certains de ses résultats sont publiés dans un document intitulé [Analyse primaire et secondaire du risque de corruption dans les emplois de l'administration publique](#). Elle a permis d'établir que, dans l'ensemble, le niveau de risque de corruption tend à être plus élevé que la moyenne dans la police, ce qui pourrait être attribué à l'exercice plus fréquent de l'autorité, à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, à la supervision d'activités économiques, au traitement de données classifiées et aux contacts directs avec la population, y compris des personnes qui ont un casier judiciaire, dans l'exercice de leurs fonctions.

152. En ce qui concerne le Service national de protection, la direction des ressources humaines accorde une attention particulière à l'intégrité lors de l'évaluation psychologique des futures recrues. Par la suite, les membres de ce service – et les agents de police – sont soumis tous les deux ans à un examen psychologique, dont les résultats sont comparés et suivis tout au long de leur carrière. Les candidats retenus après l'évaluation psychologique peuvent renforcer leur intégrité grâce au système de formation interne. Plusieurs cours de formation à l'intégrité, dont certains sont obligatoires, sont prévus dans le cadre de la formation initiale et continue (voir ci-dessous, « Sensibilisation »). Le Service national de protection dispense également ses propres formations de sensibilisation à l'intégrité au niveau local, complétées par des évaluations annuelles des risques et l'examen des processus internes effectués par les unités organisationnelles. En ce qui concerne les technologies de l'information, il dispose d'un logiciel qui contrôle les connexions, les ouvertures de fichiers, la communication via les pare-feux et les e-mails.

153. La Police dispose d'un système intégré de gestion des affaires administratives et de gestion des dossiers électroniques, dont l'utilisation est obligatoire, qui permet de contrôler les noms des utilisateurs qui se connectent au système.

154. Le système de gestion des risques de la Police est conforme à la mesure 3/2017 de l'ORFK sur le règlement en matière de gestion intégrée des risques de la Direction générale de la Police nationale. Selon le registre des risques de la Police, aucune tâche ne présente un risque moyen ou élevé de corruption. Les services les plus exposés à la corruption sont la police aux frontières et la police routière. L'exposition aux risques de la police n'aurait guère évolué ces dernières années.

155. Les mesures visant à lutter contre les risques de corruption comprennent la révision des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts, sur la base de l'expérience acquise et des signalements aux supérieurs hiérarchiques en cas d'augmentation non justifiée du patrimoine, de problèmes financiers ou de problèmes personnels, de tout acte visant à influencer une procédure (y compris en cas de liens personnels avec un membre de la police) et de transmission non autorisée de données. S'agissant du personnel en poste dans les lieux publics, plusieurs dispositifs sont utilisés, à savoir la surveillance du site, les caméras d'intervention, les appareils d'enregistrement audiovisuel des interventions policières, ainsi que les contrôles individuels, collectifs, de type action, inopinés et réguliers de la protection des agents.

156. Selon le rapport de 2020 sur l'évaluation de la corruption dans la police, la lutte contre la corruption continue de mettre l'accent sur la prévention, comme les années précédentes, et consiste à attirer l'attention du personnel sur les conséquences juridiques et morales des infractions, la formation, le commandement et l'exemplarité, les contrôles par la direction et d'autres contrôles dissuasifs, ainsi que le fonctionnement du système de contrôle interne.

157. L'EEG reconnaît le bien-fondé des analyses de risque, des systèmes de gestion de l'intégrité et des mesures correctives mises en place au sein de la Police et du Service national de protection. De l'avis général, il est très probable que ces mesures ont contribué à faire reculer la corruption mineure, en particulier dans la police aux frontières et la police routière.

158. Cependant, l'EEG observe que ces analyses et mesures concernent essentiellement les agents de grade inférieur et ne semblent pas concerner les cadres, ce que plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place ont confirmé et ce qui a déjà été souligné ci-dessus en ce qui concerne les tests d'intégrité effectués par le Service national de protection. Autre exemple : l'article 9 de l'instruction n° 20/2013 (V. 17.) de l'ORFK relative à la prévention et à la répression des faits de corruption dans la police traite des interventions illicites dans le cadre des procédures pour infractions, délits mineurs ou autres relevant de l'autorité de la police. Elle se concentre principalement sur les risques de corruption auxquels sont exposés les policiers qui effectuent des patrouilles, sans mentionner une possible ingérence excessive des cadres supérieurs dans les fonctions de gestion et d'organisation. L'EEG n'a pas eu connaissance de mesures d'identification des risques ou de mesures correctives visant les cadres de la police²⁵. Elle estime que cette lacune doit être corrigée. Par conséquent, **le GRECO recommande que les analyses des risques de corruption au sein de la Police et du Service national de protection soient élargies afin de couvrir également les niveaux d'encadrement et de direction et que des mesures correctives soient adoptées en conséquence.**

²⁵ Les autorités ont souligné qu'une cartographie des postes et emplois exposés aux risques de corruption et d'intégrité était en cours depuis mai 2022 et qu'elle couvrirait tous les emplois de la Police et du SNP.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins.

159. Les opérations d'infiltration, la collecte d'informations et l'utilisation de moyens clandestins sont conformes à la loi sur la procédure pénale, au décret sur les enquêtes, à la loi sur la police et aux instructions normatives qui ne sont pas publiques. Les contacts avec les témoins sont régis par la loi sur la procédure pénale.

Principes éthiques et règles de conduite

160. L'article 14 de la loi sur le personnel professionnel énonce plusieurs principes éthiques – loyauté, intérêt national, dignité et équité, absence de préjugés, impartialité, responsabilité, professionnalisme, coopération et proportionnalité – que tous les agents des services répressifs doivent respecter. D'autres principes, à savoir l'exemplarité, le professionnalisme et la responsabilité, s'appliquent au personnel d'encadrement.

161. Le code de déontologie de la police adopté le 4 juillet 2007²⁶ vise à fournir aux agents des orientations morales, tant lorsqu'ils sont en service qu'en dehors de leur service, et à servir de référence pour définir les comportements répréhensibles et indignes de la profession. Il contient 13 principes : service public et adhésion ; honnêteté ; utilisation de la violence ; non-discrimination ; humanité et assistance ; camaraderie ; responsabilité ; qualité du travail ; information ; image ; leadership ; comportement en dehors du service ; confiance du public. Si chaque principe est accompagné d'une brève explication, aucun exemple n'est fourni.

162. Le principal texte sur la déontologie auquel il est fait référence dans les documents écrits fournis à l'EEG et lors de sa visite sur place est le code de déontologie des services répressifs adopté le 28 mars 2013 par l'Assemblée générale de la Chambre hongroise des forces de l'ordre (HLEC). Il énonce des principes éthiques, à savoir la loyauté, la primauté de l'intérêt national, la dignité et l'intégrité, l'impartialité, le sens des responsabilités, le professionnalisme, la coopération et la proportionnalité. Ces principes sont accompagnés de valeurs et d'attentes fondamentales et sont précisés dans un ensemble de règles portant sur les différents aspects du travail, les relations professionnelles, les relations avec les supérieurs, les collègues, les organisations représentatives et le public, la vie privée et la communication sur Internet.

163. Le code est obligatoire, applicable et intégré dans la pratique managériale. Ses principes sont inclus dans les descriptifs de poste et sont considérés comme des critères d'évaluation dans la procédure d'examen des performances. Le non-respect des dispositions du code peut constituer une infraction éthique ou disciplinaire (voir ci-dessous, au point « Application »). Toutefois, ces règles ne sont accompagnées d'aucun commentaire ou exemple.

164. L'EEG observe que le code de déontologie des services répressifs est plutôt précis et obligatoire, ce qui est positif. Toutefois, étant donné que la Chambre hongroise des forces de l'ordre (HLEC) représente tous les employés des forces de l'ordre en Hongrie, il traite de la même manière les agents de police, les pompiers, les gardiens de prison, les agents des

²⁶<http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe>

douanes et des impôts, etc. Bien que les services de ces agents présentent des points communs, les spécificités de service de ces agents sont aussi nombreuses. Même entre les officiers de police, les différences sont nombreuses, selon qu'ils travaillent pour la police criminelle, la police routière ou le Service national de protection.

165. L'EEG relève également que le code consacre très peu de dispositions aux questions d'intégrité. La règle V.7 dispose que les cadres et les employés doivent s'efforcer de prévenir la corruption et de signaler sans délai toute information à ce sujet dont ils auraient connaissance, sans plus de précision. Une autre règle (V.8) traite des conflits d'intérêts, mais exige simplement que les agents évitent de faire part de leurs opinions politiques et d'utiliser leurs fonctions pour privilégier leurs propres intérêts ou ceux d'autres personnes. Une règle (V.4.C) traite du traitement des données confidentielles, mais indique simplement que les règles juridiques doivent être respectées. Ces dispositions ne sont manifestement pas assez détaillées, contrairement à d'autres parties du code. Nulle part il n'est fait référence aux cadeaux, aux contacts avec des tiers ou aux activités extérieures. Les autorités ont indiqué que ces questions sont couvertes par d'autres dispositions légales et normes internes de la Police, mais l'EEG estime qu'il serait utile de traiter les règles d'éthique et d'intégrité dans un seul texte, dans un souci de clarté et d'accessibilité. Par conséquent, **le GRECO recommande que le code de déontologie des services répressifs soit étoffé afin de couvrir en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) et qu'il soit complété par des conseils pratiques et des exemples adaptés aux membres de la Police et du Service national de protection.**

Conseil, formation et sensibilisation

166. Tous les policiers suivent une formation de base et spécialisée avant de prendre leurs fonctions. Le programme prévoit deux heures de formation sur « les différentes formes de la prévention de la corruption policière, l'impact sur la perception sociale de la profession » et deux heures sur « les règles de conduite en dehors du service ». Parmi les autres sujets abordés figurent l'identité et l'intégrité de la Police. Quant à la « formation à l'éthique et à l'intégrité des forces de l'ordre » dispensée à l'école supérieure de police de l'université (5^e semestre), elle comprend 14 heures de cours sur des sujets d'éthique et d'intégrité.

167. La formation continue peut être facultative ou obligatoire (en cas de changement juridique ayant une portée globale). Selon le décret gouvernemental n° 273/2012 sur la formation continue des agents de la fonction publique, modifié en 2016, les agents des services répressifs, comme tous les agents publics, doivent suivre au moins un programme de formation à la prévention de la corruption dans le cadre de chaque cycle de formation de quatre ans.

168. Le Service national de protection est un fournisseur important de formations dans le domaine de l'intégrité – son budget formation est de 10 690 590 HUF en 2020 (31 000 EUR). Il organise tous les ans des conférences sur l'éthique policière. En 2016, il a également élaboré une formation de sensibilisation à l'intégrité pour les forces de l'ordre, dans le cadre d'un projet de « renforcement des capacités pour une détection et une prévention efficaces de la corruption ». Cette formation facultative se composait de deux jours de formation de base suivis de deux jours de formation pratique, basée sur des situations de dilemme et sur une

évaluation. Face à la demande croissante, le Service national de protection organise des sessions de sensibilisation à l'intégrité adaptées aux forces de l'ordre.

169. En 2016, la Direction du développement des agents publics du ministère de l'Intérieur a mis au point une formation en ligne intitulée « Vous avez le choix », qui vise à élargir les connaissances des membres des forces de l'ordre en matière de prévention de la corruption. Elle portait sur les aspects théoriques et juridiques de la corruption, le rôle des organes de lutte contre la corruption, les outils anticorruption fondés sur les valeurs et la conformité. En 2018, elle a développé une formation en ligne obligatoire sur le thème « Intégrité : une moralité à toute épreuve dans la pratique » qui a été suivie par près de 50 000 agents, dont l'ensemble du personnel de la police aux frontières en poste le long de la frontière Schengen.

170. Aucune entité n'est spécialement chargée de fournir des conseils sur les règles d'intégrité. Les agents des services répressifs peuvent s'adresser à leurs chefs, au responsable de leur service au sein du Service national de protection ou aux membres de la commission de déontologie de la HLEC. Or, lors de la visite sur place, il est apparu à l'EEG que de nombreux interlocuteurs n'étaient même pas au courant de ces possibilités. Elle considère donc qu'une approche plus formelle devrait être mise en place. Selon l'EEG, il serait souhaitable qu'un dispositif ou des personnes extérieures à la chaîne de commandement, fournissent des conseils confidentiels aux agents de police confrontés à des dilemmes éthiques, etc. La commission de déontologie de la HLEC pourrait jouer ce rôle, mais cette possibilité devrait être formalisée et les agents de police locaux devraient être informés de manière appropriée. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'un mécanisme soit mis en place pour fournir aux membres de la Police et du Service national de protection des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.**

Recrutement, carrière et conditions de service

171. Les agents des services répressifs se répartissent en trois catégories : les policiers, les agents administratifs et les employés relevant du Code du travail. La Police compte également dans ses rangs des agents judiciaires et des élèves officiers. Tous sont soumis aux dispositions de la loi sur le personnel professionnel.

Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur

172. Les personnes qui veulent intégrer la Police et le Service national de protection doivent remplir plusieurs conditions énoncées dans la loi sur le personnel professionnel – citoyenneté hongroise, conditions d'âge, conditions d'aptitude physique, mentale et de santé, niveau de qualification en fonction du grade et casier judiciaire vierge, entre autres (art. 33, par. 1 pour les policiers, art. 287/L par. 3 pour les adjoints administratifs). Le mode de vie des policiers doit aussi être « exempt de tout reproche » et fait l'objet d'un contrôle avant leur recrutement et pendant la relation de travail.

173. Les agents administratifs et les employés peuvent être recrutés pour une durée déterminée ou indéterminée. Les décisions les concernant relèvent de la compétence du chef de service compétent.

174. Les policiers sont recrutés pour une durée indéterminée, sauf en cas de remplacement d'un agent ayant obtenu un congé permanent. Les décisions en matière de personnel sont

généralement prises par le chef de service compétent, sauf exception définie dans le décret gouvernemental n° 154/2015 relatif à l'application de la loi sur le personnel professionnel, à savoir :

Contenu de la mesure	Employeur
Mesures relatives à la relation de service	
Recrutement en tant que policier et nomination en tant que chef ou officier	Ministre
Recrutement en tant que policier en cas de transfert d'un autre organe répressif ou des forces armées hongroises.	DG de la Police nationale / DG du SNP
Fin de la relation de service si l'agent accède à une fonction de direction.	Ministre
Fin de la relation de service des directeurs généraux et des cadres	DG de la Police nationale / DG du SNP
Réintégration dans le personnel professionnel (chefs et agents)	DG de la Police nationale / DG du SNP
Transfert d'un général ou d'un colonel dans les forces armées hongroises	Ministre
Transfert des chefs, agents, enseignes et adjoints dans les forces armées hongroises	DG de la Police nationale / DG du SNP
Transfert dans un autre organe répressif d'un agent occupant un poste de haut rang ou un poste de rang intermédiaire	Ministre
Transfert dans un autre organe répressif d'un agent occupant un autre poste	DG de la Police nationale / DG du SNP
Transfert dans la fonction publique, le service gouvernemental ou le service public d'un policier ou d'un agent judiciaire occupant un poste de haut rang ou un poste de rang intermédiaire	Ministre
Transfert dans la fonction publique, le service gouvernemental, le service civil d'un agent public ou d'un agent judiciaire occupant un autre poste	DG de la Police nationale / DG du SNP
Commandement, décisions relatives aux fonctions	
Nomination, affectation et révocation de fonctions de direction	Ministre
Nomination, affectation et révocation des spécialistes en gestion 1, spécialistes en gestion 2 et chefs de service 1.	DG de la Police nationale / DG du SNP
Nomination, affectation et révocation des chefs de service 2 si le titulaire du poste est un adjoint organisationnel du chef de service concerné	DG de la Police nationale / DG du SNP
Transfert dans d'autres organes	Ministre
Transfert dans le service des poursuites judiciaires en vertu de l'article 67 (1) de la loi sur le personnel professionnel	Ministre

Transfert à l'Université nationale de la fonction publique en vertu de l'article 68 (1) de la loi sur le personnel professionnel	Ministre
Transfert au poste de DG d'une société créée pour l'emploi obligatoire de détenus	Ministre
Présentation d'une demande de distinction au Président de la République	Ministre
Transfert d'un titulaire d'une fonction spéciale dans un organe administratif créé pour effectuer des tâches d'organisation, de gestion et de mise en œuvre de l'emploi public.	DG de la Police nationale / DG du SNP

175. Le recrutement du personnel professionnel des services répressifs se fait principalement à l'issue d'une formation dans une école de police et de formations internes. Les candidats sélectionnés doivent suivre une formation, ils n'intègrent pas directement la Police nationale ou le Service national de protection. Un recrutement direct est possible pour certains postes/profils spécialisés (déetectives ayant une expérience en informatique ou en finance, par exemple). Les candidats admis à ces postes doivent suivre une formation spécifique après avoir été embauchés.

176. Les candidats au métier de policier – que ce soit pour intégrer la formation ou pour accéder à un poste – doivent passer des tests médicaux ainsi que des tests d'aptitude physique et psychologique, ces derniers comprenant des tests écrits, des tests informatisés et des entretiens. Ces tests sont réalisés par des professionnels (médecins, psychologues et professionnels du sport) qui travaillent pour la police. En cas d'échec à un test d'aptitude, le candidat peut le repasser. Les candidats qui réussissent les tests d'aptitude passent ensuite un entretien de sélection ou d'orientation professionnelle. La décision finale de recrutement à un poste spécifique – directement ou à l'issue d'une formation – appartient au chef de service compétent, sauf exception (voir tableau ci-dessus).

177. L'intégrité des futurs agents des services répressifs est évaluée par le Service national de protection, qui s'assure qu'ils sont irréprochables et/ou procède à une enquête de sécurité nationale. Pour s'assurer que sa vie est irréprochable, il vérifie si le nom du candidat apparaît dans les bases de données et systèmes de traitement des dossiers contenant des données relatives aux enquêtes judiciaires et à la détection. Sa situation financière et économique, ses emplois antérieurs, son cercle d'amis et de connaissances, ses loisirs, etc. sont passés au crible, ainsi que ceux des membres de sa famille vivant sous son toit. Cette procédure comprend une visite et un contrôle du domicile du candidat et de son voisinage. Pour plus d'informations sur l'enquête de sécurité nationale, voir le paragraphe 35 du chapitre sur les PHFE.

178. En ce qui concerne le recrutement au Service national de protection, d'autres conditions, en plus de celles mentionnées ci-dessus, incluent une expérience de plusieurs années en tant qu'officier de police judiciaire et un contrôle de sécurité nationale valide effectué par le Bureau pour la protection de la Constitution, qui comprend un contrôle approfondi du candidat : données personnelles, citoyenneté, situation de famille, famille proche, lieux de résidence, écoles, qualifications, professions, antécédents militaires, situation

financière (y compris celle du conjoint), procédures pénales, délits mineurs, autres données spéciales. Ce contrôle est effectué tous les 5 ans et chaque fois que nécessaire.

179. Des dispositifs permettent également d'évaluer le comportement et l'intégrité des agents des services répressifs tout au long de leur carrière, parmi lesquels l'évaluation annuelle des performances, un contrôle psychologique obligatoire en temps utile ou tous les deux ans, un contrôle de sécurité nationale, un contrôle du caractère irréprochable de leur mode de vie et les tests d'intégrité ci-dessus, qui peuvent être ordonnés par le supérieur de l'agent.

180. En ce qui concerne la promotion, l'article 120 de la loi sur le personnel professionnel dispose que les agents doivent avoir des perspectives d'avancement en termes de rémunération et de grade, ainsi que des perspectives de promotion à un grade supérieur. Les critères de promotion sont notamment les suivants : avoir suivi les formations obligatoires, avoir atteint les niveaux de performance requis dans le poste précédent, avoir une bonne santé, une bonne condition physique et mentale, avoir le nombre d'années requis (en termes de salaire), une expérience pratique et les compétences requises pour le poste de grade supérieur.

181. Les décisions d'avancement (rémunération et grade) sont prises par le commandant compétent. En cas de vacance de poste, celui-ci doit organiser un concours interne au niveau de l'unité organisationnelle. S'il n'y a pas de candidat qualifié, il peut élargir la procédure de sélection. À l'exception des postes de direction, tous les postes doivent être pourvus dans le cadre d'une procédure de sélection.

182. Les candidats aux postes de direction sont nommés soit par le ministre de l'Intérieur – pour les cadres supérieurs et intermédiaires – soit par le commandant compétent. Conformément au décret du ministre de l'Intérieur n° 31/2015 (16 juin), le commandant établit une liste de trois candidats au minimum, qu'il classe après avoir demandé l'avis du ministre de l'Intérieur. S'il ne suit pas l'avis du ministre, le commandant doit motiver sa décision par écrit. Pour les nominations relevant de la compétence du ministre, aucune motivation écrite n'est nécessaire.

183. L'EEG émet des réserves quant aux modalités de sélection et de nomination des cadres de la Police et du Service national de protection. Selon elle, le fait que le ministre de l'Intérieur décide des nominations – et des transferts – des cadres supérieurs et intermédiaires (voir tableau, par. 174) porte inutilement atteinte à l'indépendance opérationnelle de ces deux institutions. Le fait que les nominations ne fassent pas l'objet d'une procédure transparente et fondée sur le mérite, contrairement aux nominations aux niveaux inférieurs, et que le ministre ne motive pas ses décisions par écrit, est aussi préoccupant. Compte tenu du pouvoir conféré au ministre de l'Intérieur, qui peut donner des instructions dans des cas particuliers, et des préoccupations soulevées plus haut concernant la pression hiérarchique et l'influence du pouvoir politique sur la police, ces modalités semblent favoriser la politisation de la Police et du Service national de protection. Afin de prévenir de tels risques, **le GRECO recommande que les cadres de la Police et du Service national de protection soient nommés par le Directeur général de la Police nationale et le Directeur général du Service national de protection, respectivement, à l'issue d'une procédure formelle, transparente et basée sur le mérite.**

Évaluation des performances

184. Les performances des policiers et des agents administratifs des services répressifs sont évaluées une fois par an, conformément aux articles 111 à 113 de la loi sur le personnel professionnel et à plusieurs décrets. L'évaluation porte sur les performances, la conduite et le respect des obligations auxquelles ils sont tenus. Leur niveau de performance peut être exceptionnel, bon, satisfaisant, acceptable ou insatisfaisant.

185. En fonction de la note obtenue, le directeur peut inscrire ou supprimer l'agent évalué dans la base de données des cadres et futurs cadres ; changer la relation de service ; déclarer l'agent inapte à remplir les tâches attachées à son poste ; ou le juger inapte au service, ce qui entraîne son licenciement. La classification est approuvée par le commandant compétent.

186. L'agent est informé de sa note lors d'un entretien et peut faire part de ses commentaires par écrit. Il peut être assisté, à sa demande, par un représentant du personnel. L'agent évalué peut contester les conclusions de l'évaluation, ce qui a pour effet de suspendre la décision de l'employeur. Le supérieur hiérarchique chargé de traiter sa réclamation peut ordonner une réévaluation des performances, de la note ou des deux. S'il décide ensuite de contester les conclusions de la réévaluation, l'agent doit saisir le tribunal.

187. L'évaluation annuelle des performances est déterminante pour la promotion, les formations, les primes et l'inscription dans la base de données des cadres. En fonction leur évaluation et des performances de l'organisation, les policiers touchent une prime de performance deux fois par an – 78,6 % d'entre eux ont reçu une prime en 2020, 74,4 % en 2021 et 75,2% en 2022.

Rotation

188. La rotation comme outil de prévention de la corruption est utilisée principalement dans la police aux frontières (le personnel est remplacé tous les trois mois) et aux points de passage routiers situés aux frontières. Le commandant peut déplacer les contrôleurs des passeports régulièrement pendant leur service, toutes les une à trois heures, sans qu'ils en soient informés à l'avance. La police antiémeute envoie régulièrement des renforts aux points de passage situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Dans les comtés, des agents de la police aux frontières sont envoyés ponctuellement aux points de passage situés aux frontières avec d'autres pays.

Cessation des fonctions et révocation

189. Il peut être mis fin à l'emploi des policiers et des agents du Service national de protection à la suite d'une évaluation annuelle insatisfaisante ou d'une procédure disciplinaire (art. 80, loi sur le personnel professionnel). Les décisions de licenciement sont généralement prises par le commandant compétent (sauf exception, voir tableau par. 174). L'EEG renvoie à ses préoccupations concernant le manque de précision des infractions disciplinaires (voir par. 248).

Salaires et avantages

190. Les salaires et avantages sociaux des agents des services répressifs sont fixés dans la loi sur le personnel professionnel. Le tableau ci-dessous donne la rémunération moyenne des agents de police, y compris les avantages :

Salaire moyen (en HUF)	Début de carrière		Après 10 ans de service	
	Officier (grade A/1)	Sous-officier (grade A/1)	Officier (grade C/3)	Sous-officier (grade D/3)
Salaire mensuel de base	402 613 (1053 EUR)	274 800 (719 EUR)	563 300 (1 473 EUR)	354 200 (EUR 926)
Prime mensuelle (supplément linguistique)	23 190 (61 EUR)	5 798 (15 EUR)	23 190 (61 EUR)	5 798 (EUR 15)
Salaire mensuel total	425 803 (1 107 EUR)	280 598 (719 EUR)	586 490 (1 404 EUR)	359 998 (913 EUR)
Salaire annuel total	5 109 636 (13 363 EUR)	3 367 176 (8 806 EUR)	7 037 880 (18 405 EUR)	4 319 976 (11 298 EUR)
Prime de performance (montant moyen estimé)	200 000 (578 EUR)	200 000	200 000	200 000
Cafétéria	200 000	200 000	200 000	200 000
Uniforme	96 625 (253 EUR)	96 625	96 625	96 625
Heures supplémentaires (1 heure/mois)	29 366 (EUR 77)	19 352 (51 EUR)	40 448 (106 EUR)	24 827 (65 EUR)
Indemnité pour service de nuit	4 211 (11 EUR)	6 516 (17 EUR)	4 211	6 516
Jours fériés	36 733 (96 EUR)	71 629 (187 EUR)	46 599 (122 EUR)	90 927 (238 EUR)
Remboursements (montant moyen estimé)	14 000 (37 EUR)	14 000	14 000	14 000
Prestations sociales (0,3 %)	13 775 (36 EUR)	8 954 (EUR 23)	17 475 (46 EUR)	11 366 (30 EUR)
Frais de transport (moyenne statistique des salaires)	49 700 (130 EUR)	54 800 (143 EUR)	49 700	54 800
Rémunération annuelle totale	5 754 046 (15 048 EUR)	4 039 052 (10 563 EUR)	7 706 938 (20 155 EUR)	5 019 037 (13 126 EUR)

191. Barème des salaires mensuels des cadres (sans avantages supplémentaires) :

	Catégorie d'emploi	Limite inférieure de la catégorie salariale (en HUF)	Limite supérieure de la catégorie salariale (en HUF)
1.	Directeur général	1 217 000 (3 183 EUR)	1 400 000 (EUR 3 661)
2.	Directeur, chef de service	860 000 (2 249 EUR)	1 170 000 (3 060 EUR)
3.	Chef de section	660 000 (1 726 EUR)	900 000 (2 354 EUR)

192. Outre les avantages ci-dessus, les membres du personnel peuvent aussi toucher des primes (vacances, naissance, formation et logement).

Conflits d'intérêts

193. La loi sur le personnel professionnel (art. 108 à 110) contient des dispositions générales sur les conflits d'intérêts et le décret n° 31/2015 du ministre de l'Intérieur réglemente la procédure d'enquête. Les conflits d'intérêts ne sont pas définis en tant que tels, mais l'article 108 interdit l'adhésion à un parti politique et l'exercice d'activités politiques, tandis que l'article 109 énonce une série de règles – et d'exceptions – visant à éviter tout lien hiérarchique direct entre un agent et un parent proche, ou tout lien financier entre un agent et les intérêts commerciaux d'un parent proche, dans l'exercice de ses fonctions. Les règles relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires sont présentées plus loin dans le rapport.

194. En cas de conflit d'intérêts, l'article 110 prévoit l'obligation d'informer immédiatement le commandant compétent. S'il n'est pas mis fin au conflit d'intérêts dans les 30 jours, la relation de service prend fin, conformément à la loi. Le commandant doit recevoir et enregistrer le signalement ou la déclaration du conflit d'intérêts. Il peut demander au Service national de protection de contrôler le mode de vie de l'agent afin de détecter d'éventuels conflits d'intérêts.

195. Les règles relatives au signalement des conflits d'intérêts survenant dans le cadre de procédures pour infractions ou délits mineurs sont énoncées dans les règles de procédure pertinentes, à savoir les articles 32 et 33 de la loi XC de 2017 sur les procédures pénales, les articles 46 à 48 de la loi II de 2012 sur les délits mineurs, les procédures en la matière et le système d'enregistrement des délits mineurs. Le code de déontologie des services répressifs contient bien une règle (V.8) sur les conflits d'intérêts, mais elle exige simplement des agents des services répressifs qu'ils évitent d'exprimer leurs opinions politiques et d'utiliser leurs fonctions au profit de leurs intérêts ou de ceux d'autres personnes.

196. L'EEG est préoccupée par le fait que la loi sur les services professionnels restreint de manière inappropriée la notion de conflits d'intérêts en ne couvrant que quelques fonctions et activités incompatibles (comme la loi Kit pour les PHFE). Les situations dans lesquelles un intérêt privé entre en conflit avec un intérêt public et les processus décisionnels ne sont pas couverts par la loi et les intérêts financiers ne sont que partiellement couverts. La règle

contenue dans le code de déontologie des services répressifs étant mieux adaptée et plus large, elle pourrait servir de base à une définition plus large des conflits d'intérêts dans la loi sur les services professionnels. Par conséquent, **le GRECO recommande que le régime des conflits d'intérêts soit élargi afin d'inclure les processus décisionnels et les intérêts financiers**. Il renvoie également à la recommandation sur la nécessité de traiter la question des conflits d'intérêts de manière plus détaillée dans le code de déontologie des services répressifs (voir par. 165).

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

197. Conformément à la loi sur les services professionnels (art. 108), il est interdit aux membres de la Police et du Service national de protection d'adhérer à un parti politique ou à une association ou fondation politique, de participer à leurs activités ou de travailler pour un service public politique – sauf en tant que candidat aux élections. Toute déclaration publique appelant à aider ou à soutenir un parti ou un mouvement politique est considérée comme une activité politique.

198. D'autres interdictions (art. 109) concernent des fonctions dans lesquelles ils ont une relation directe de contrôle ou de surveillance avec un parent proche ou des liens financiers avec des entreprises dans lesquelles un proche exerce un pouvoir financier ou une influence – sauf si ces fonctions sont autorisées par le Directeur général de police ou le Directeur général du Service national de protection. Il leur est en principe interdit d'occuper des postes de cadres ou de direction dans les associations d'entreprises, mais des exceptions sont prévues pour les associations de l'État, des municipalités et des organes publics.

199. Les personnes exerçant des fonctions exécutives dans les services répressifs ne peuvent exercer aucune autre activité rémunérée, à l'exception des activités scientifiques, d'enseignement, artistiques, rédactionnelles, éditoriales et intellectuelles légalement protégée et de parent d'accueil. Concernant les autres agents, l'exercice d'activités extérieures rémunérées est soumis à information et autorisation préalable du commandant compétent, à l'exception des activités susmentionnées. L'autorisation leur est refusée si l'activité est contraire aux obligations du service répressif ou si elle compromet la bonne exécution, impartiale et objective, de la fonction ou la réputation du service.

200. Les activités et intérêts suivants doivent être déclarés au commandant : activités rémunérées dans le domaine du sport ou de l'éducation ; membre sans participation personnelle, membre du conseil de surveillance ou fonction de directeur général dans une entreprise du secteur privé ; détention de parts dans des sociétés privées, sauf pour les actionnaires minoritaires ou détenant moins de 20 % des parts ; membre d'ONG sans rapport avec la profession (art. 24, par. 4, loi sur les services professionnels).

201. Selon l'annexe 1 de la loi sur les services professionnels, le registre du personnel contient des données sur les activités accessoires soumises à autorisation ou à notification.

202. Les agents administratifs sont soumis à des règles et interdictions similaires, conformément à l'article 288 de la Loi sur les services professionnels.

Cadeaux

203. Conformément au point 30 de l'ordonnance n° 20/2013 de l'ORFK relative à la prévention et à la répression des faits de corruption dans la police, il est interdit aux agents d'accepter un cadeau, une récompense, une remise ou tout autre avantage lié au service ou à l'activité officielle, sauf dans les cas prévus par la loi. Selon la même ordonnance, l'inspection pour la protection du personnel couvre le contrôle de l'acceptation de souvenirs. Le code de déontologie des services répressifs ne fait nullement référence aux cadeaux et l'EEG renvoie à sa recommandation précédente à cet égard (voir par. 165).

204. L'ordonnance n° 26/2010 du BM relative à la publication de règlements sur la procédure d'acceptation des dons offerts à certains services répressifs et établissements d'enseignement contrôlés par le ministre de l'Intérieur, la Direction de la police du comitat ou de la Capitale, la Police et le Service national de protection peuvent accepter des dons – biens meubles du commerce, argent, droits de propriété (à l'exclusion des droits de propriété de biens immeubles ou de logements), services, travaux et autres avantages, subventions, allocations ou cadeaux – dont la valeur brute n'excède pas 2 millions HUF (environ 5 779 EUR). L'ordonnance contient une liste des donateurs autorisés, qui comprend les municipalités et les entités établies ou détenues par les municipalités ou par l'État, les églises et les communautés religieuses, les gouvernements, ministères ou services répressifs étrangers, ainsi que toute personne ou organisation, si les dons visent à améliorer les conditions de détention ou d'hébergement des personnes retenues par les services de l'immigration.

205. L'acceptation des dons est soumise à l'autorisation du chef de la police du comté concerné ou du Directeur général du Service national de protection, à l'exception des dons offerts par une entité étrangère et des dons proposés par un donateur ne figurant pas dans l'ordonnance. La décision d'accepter des dons étrangers appartient au secrétaire d'État adjoint aux affaires économiques du ministère de l'Intérieur, celle des dons de donateurs ne figurant pas dans l'ordonnance relève du Directeur général de la Police. L'ordonnance contient une liste de motifs pour lesquels le don ne peut être accepté, notamment s'il est destiné à l'exécution ou à la non-exécution par le destinataire de certaines tâches légales.

206. Selon les informations fournies à l'EEG après la visite, la majorité des dons reçus par la police ont été offerts par les municipalités. L'EEG est d'avis que toutes les forces de police devraient être financées uniquement par des fonds publics transparents et votés démocratiquement. Elle est très préoccupée par le fait que la Police et le Service national de protection reçoivent des dons, d'autant plus que des dons en espèces peuvent être acceptés. Autoriser de tels dons, y compris en provenance du secteur privé, est très dangereux et sujet à caution du point de vue de l'indépendance et de la neutralité de la Police. De l'avis de l'EEG, ce système mérite d'autres explications et justifications. Par conséquent, **le GRECO recommande que le système de dons aux services de police soit revu de manière i) à ce que l'indépendance de la police vis-à-vis d'éventuels conflits d'intérêts soit garantie de manière satisfaisante et ii) à ce que les dons reçus soient régulièrement communiqués au public, y compris en ligne, en indiquant la nature et la valeur de chaque don, ainsi que l'identité du donateur.**

Utilisation abusive des ressources publiques

207. Le code de déontologie des services répressifs dispose que les agents doivent gérer les ressources budgétaires avec mesure, les finances publiques dans un souci de rentabilité et de transparence, et les biens nationaux de façon responsable (règle V.1.j).

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

208. Au niveau international, l'arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre de l'Économie nationale (23/2016 BM-NGM, art. 2) relatif à l'ordre de coopération et d'échange d'informations au moyen des applications du Réseau européen de sécurité géré par l'agence répressive de l'Union européenne réglemente les contacts avec des tiers en dehors des procédures officielles. Au niveau national, les autorités ont mentionné des infractions liées à l'information d'une tierce personne non autorisée en dehors d'une procédure officielle et d'utilisation abusive de données personnelles. Le code de déontologie des services répressifs contient également des règles (règle V.4) sur les relations des agents de police avec les citoyens, à savoir qu'ils doivent rester dans la légalité et faire preuve de professionnalisme, ne pas abuser de leur pouvoir et de leur influence, fournir des informations précises, respecter les règles relatives à la protection des données à caractère personnel et classifiées et ne faire aucun commentaire négatif sur leurs chefs et collègues devant des tiers.

209. L'utilisation abusive d'informations confidentielles est réglementée dans le Code pénal (abus de pouvoir, art. 305 ; collecte ou obtention sans autorisation de données confidentielles, art. 307 ; utilisation abusive d'informations classifiées, art. 265 ; utilisation abusive de données à caractère personnel, art. 219) et dans le code de déontologie des services répressifs (règle V.4, voir par. ci-dessus).

Restrictions applicables après la cessation des fonctions

210. Les employés de la Police et du Service national de protection ne sont soumis à aucune restriction générale après la cessation de leurs fonctions. Certaines lois prévoient indirectement quelques interdictions. Ainsi les agents des services répressifs ne peuvent pas être nommés commissaires ou commissaires adjoints aux droits fondamentaux pendant les quatre années suivant la cessation de leurs fonctions (art. 5, par. 5, loi CXI de 2011 sur le Commissaire aux droits fondamentaux) ; les agents des services répressifs lourdement sanctionnés pour infraction disciplinaire ne peuvent pas être nommés juges ou procureurs pendant toute la durée d'application de la sanction (art. 4, par. 2, loi CLXII de 2011 relative au statut juridique et à la rémunération des juges et art. 11, par. 4, loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et autres employés du ministère public et à la carrière au sein du ministère public).

211. À cet égard, l'EEG reconnaît que les compétences et connaissances spécialisées que les policiers peuvent apporter au secteur privé peuvent être inestimables et offrir des possibilités d'emploi intéressantes aux (anciens) policiers. Dans le même temps toutefois, les départs de policiers spécialisés vers le secteur privé comportent certains risques (utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice des fonctions policières, policier influencé dans l'exercice de son autorité dans l'espoir ou l'attente d'un futur emploi ou utilisation des relations avec d'anciens collègues au profit injustifié du nouvel employeur). L'EEG rappelle que la Recommandation du Conseil de l'Europe no R (2000)10 sur les codes de conduite pour

les agents publics contient des lignes directrices spécifiques sur la cessation de fonctions officielles (art. 26). Les informations recueillies lors de la visite sur place n'ayant pas permis à l'EEG de déterminer dans quelle mesure ce problème se pose en Hongrie, **le GRECO recommande qu'une étude soit menée sur les activités des policiers après leur départ de la police et qu'à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêt, si nécessaire.**

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

Obligations de déclaration

212. Conformément à la loi CLII/2007 sur l'obligation de déclaration de patrimoine, les agents publics doivent établir une déclaration de patrimoine dès lors qu'ils sont amenés à faire des propositions, à prendre des décisions ou à effectuer des contrôles, de manière indépendante ou en tant que membres d'un organisme, dans le cadre des procédures suivantes :

- passation des marchés publics,
- gestion d'une municipalité ou d'un bien de l'État,
- décisions relatives aux prévisions budgétaires et au soutien financier des municipalités,
- décisions relatives au soutien de l'État ou de la municipalité,
- contrôle de l'utilisation des aides de l'État ou de la municipalité.

213. Ils doivent également déclarer le patrimoine de leurs conjoints, ainsi que de leurs enfants à charge vivant sous le même toit. Pour plus de détails sur les éléments à déclarer, la fréquence des déclarations et les conséquences en cas de non-déclaration ou de fausses déclarations, ainsi que sur les préoccupations de l'EEG relatives au système de déclaration de patrimoine, se reporter à la partie consacrée aux PHFE du rapport.

214. Cette obligation s'applique à tous les chefs de service et aux titulaires de postes de direction dans la Police et le Service national de protection, conformément à la loi sur les services professionnels. L'employeur, tout comme le Service national de protection, doit conserver les déclarations, qui ne sont pas rendues publiques.

215. Les actifs et les informations financières doivent également être déclarés dans le cadre de l'enquête relative à la sécurité nationale et de la procédure d'accréditation. Les fonctions concernées sont définies dans le décret n° 15/2015 du ministre de l'Intérieur (IV.10). La procédure vise à examiner si le déclarant ou ses proches représentent un risque pour la sécurité nationale. L'enquête est effectuée avant l'entrée en fonction, puis tous les cinq ans, par le Bureau pour la protection de la Constitution. Les conclusions sont conservées dans le dossier de l'agent et traitées par le département des ressources humaines du Service national de protection. Les déclarations ne peuvent être divulguées au public.

Mécanismes de contrôle

216. Les responsables de la conservation des déclarations de patrimoine peuvent diligenter une procédure de contrôle dans l'année qui suit la cessation de l'emploi du déclarant ou si, au vu de sa déclaration, elles suspectent une augmentation non justifiée de ses actifs. Le contrôle est confié aux autorités fiscales et peut conduire au licenciement de l'intéressé ainsi qu'à

l'interdiction d'occuper à un poste soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine pendant trois ans

Contrôle

Surveillance et contrôles internes

217. Dans la Police nationale, les contrôles budgétaires internes et les contrôles des normes professionnelles dans la police sont confiés à des services distincts. Les contrôles budgétaires sont effectués par le Bureau du contrôle budgétaire, qui rend compte directement au Directeur général de la Police, lequel peut ordonner un contrôle ordinaire, conformément au plan annuel des inspections, ou un contrôle extraordinaire. Ceux-ci peuvent être effectués à la demande de l'inspecteur en chef. Une procédure peut aussi être engagée à la suite d'une plainte.

218. Les contrôles des normes professionnelles dans la police sont effectués par des services indépendants et par des cadres spécialisés. Ces services indépendants sont établis aux niveaux national et régional et placés sous l'autorité directe du chef de l'organe de police. L'organe de contrôle de l'ORFK – un service indépendant qui rend compte directement au Directeur général de la Police – a une compétence nationale, tandis que les services d'inspection de la préfecture de police du comitat effectuent les contrôles dans un service donné et les unités organisationnelles qui en dépendent. L'organe de contrôle de l'ORFK se compose de quatre services : Service du contrôle des normes professionnelles, Service du contrôle de gestion, Service du contrôle mobile et Bureau central des plaintes.

219. L'ordonnance n° 6/2012 de l'ORFK sur la réglementation des contrôles explique en détail la procédure de contrôle des activités policières. L'objectif des contrôles est de promouvoir la légalité, le professionnalisme et l'efficacité des policiers dans leur travail, de faciliter la tâche des supérieurs hiérarchiques en examinant les forces et les faiblesses des opérations, et de soutenir le développement des bonnes pratiques et de la culture organisationnelle. Le service de contrôle de l'ORFK rend compte de ses audits professionnels annuels dans des rapports et soumet une évaluation semestrielle de la situation sur le terrain au service de contrôle du ministère de l'Intérieur et/ou au Directeur général de la sécurité publique.

220. La Police fait également appel au service des audits de l'ORFK, un organisme indépendant doté d'un mandat national.

221. Le service d'audit interne du Service national de protection travaille de manière indépendante et ne rend compte qu'au Directeur général. Il utilise une méthode d'analyse des risques basée sur les processus, en prenant en compte le système intégré de gestion des risques et les résultats de l'analyse des risques pour préparer le plan de contrôle annuel et dans la conduite de chaque audit.

222. Le service d'audit interne fournit deux types de services – des services de vérification et des services de conseil. Lorsqu'il fournit des services de vérification, l'auditeur interne évalue les faits de manière objective et émet un avis ou des conclusions indépendantes sur une organisation, une opération, une fonction, un processus, un système ou tout autre sujet de l'audit. Les activités de conseil sont fournies à la demande du client.

223. En cas de détection d'un agissement, d'une omission ou d'un manquement durant l'inspection, le manuel d'audit interne prévoit la procédure applicable pour l'ouverture d'une procédure pénale, contraventionnelle, d'indemnisation ou disciplinaire.

224. Le Service national de protection dispose également d'un service de contrôle placé sous la supervision directe du Directeur général. Il effectue le contrôle interne conformément au manuel de contrôle interne du Service et à la stratégie de contrôle.

Surveillance et contrôles externes

225. Les organes de contrôle externe de la police et du SNP sont le Bureau d'audit de l'État, l'Office de contrôle d'État, le cabinet du Premier ministre, le ministère des Finances, le Trésor public et le ministère de l'Intérieur.

226. Le ministère public est chargé du contrôle externe dans les procédures pénales. L'Autorité nationale pour la protection des données et de la liberté d'information contrôle la gestion des données à caractère personnel et les données d'intérêt public. L'Autorité nationale pour la surveillance de la sécurité contrôle la gestion des données classifiées et l'Autorité nationale pour la sécurité des informations électroniques est l'organe de surveillance de la sécurité des informations électroniques.

Système de plaintes

227. Les citoyens peuvent porter plainte contre des agents des services répressifs par téléphone, en composant le 112 (numéro d'urgence) ou en composant le numéro du programme de protection des témoins, par courrier électronique ou par courrier postal, ou encore en utilisant le système électronique sécurisé de défense de l'intérêt public géré par le Commissaire aux droits fondamentaux (voir ci-dessous). Le Bureau central des plaintes de la Police est chargé des procédures et de préparer les décisions relatives aux plaintes des citoyens et aux violations graves des droits fondamentaux établies par le Commissaire aux droits fondamentaux.

228. Les plaintes et les signalements peuvent être adressés au SNP via un numéro de téléphone gratuit, par voie électronique, par courrier ou en personne.

229. Les plaintes peuvent déclencher des procédures pénales, contraventionnelles, disciplinaires ou administratives, en fonction des faits. Le plaignant peut contester une décision de ne pas ouvrir une enquête.

230. Hormis le Commissaire aux droits fondamentaux – équivalent de l'institution du médiateur, il est chargé d'enquêter sur les questions relatives aux droits constitutionnels et aux droits de l'homme et de fournir des avis et conseils –, l'EEG estime que le système actuel de traitement des plaintes déposées par des citoyens contre la police est faible et largement dirigé par la police elle-même, via le Bureau central des plaintes. Afin d'éviter une situation où « la police enquête sur la police », un dispositif indépendant et autonome serait préférable, notamment pour que le public fasse confiance au système. Par conséquent, **le GRECO recommande que le dispositif actuellement en place au sein de la Police pour traiter les plaintes déposées par des citoyens qui dénoncent un comportement mettant en cause un**

agent de la police soit revu en vue de favoriser un niveau d'indépendance, d'autonomie et de transparence satisfaisant dans les enquêtes.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

Obligations en matière de signalement

231. Des incohérences ont été relevées dans les textes juridiques qui réglementent l'obligation de signaler les infractions et les comportements répréhensibles dont les agents des services répressifs sont témoins. D'une part, l'article 440 du Code pénal sur les « infractions à l'obligation de signalement » dispose que toute personne qui ne signale pas en temps utile un fait important pour le service ou qui fait une fausse déclaration est passible d'une peine d'emprisonnement si l'infraction risque causer un préjudice important au service. D'autre part, l'article 300 du Code pénal érige en infraction le fait de ne pas signaler un fait de corruption. Le code de déontologie des services répressifs contient également une règle (V.7) en vertu de laquelle les agents doivent communiquer immédiatement toute information qui permettrait de prévenir un fait de corruption. Selon les autorités, le défaut de signalement peut donner lieu à des poursuites éthiques, disciplinaires, contraventionnelles ou pénales.

232. Toutefois, selon la loi sur la police (art. 12), si le supérieur d'un agent de police enfreint la loi, l'agent peut le signaler au supérieur direct du supérieur en question ; si l'infraction est commise par un chef de service, le signalement peut être fait auprès de l'unité dont relève le service ou de l'organe de contrôle de la police. L'agent qui signale l'infraction ne sera pas sanctionné, mais sera tenu pour responsable en cas de signalement non fondé. L'EEG estime qu'il est non seulement contradictoire, mais également inapproprié de faire du signalement d'une infraction commise par un supérieur une possibilité et non une obligation. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'il soit fait obligation au personnel de police de signaler tout manquement à l'intégrité qu'il découvre dans le cadre de ses fonctions.**

Protection des lanceurs d'alerte

233. La loi CLXV de 2013 sur les plaintes et notifications dans l'intérêt public réglemente la protection des lanceurs d'alerte et établit un système électronique sécurisé de notifications dans l'intérêt public géré par le Commissaire aux droits fondamentaux.

234. Les données à caractère personnel du lanceur d'alerte sont conservées dans le système électronique, qui attribue un numéro d'identification unique à la notification. Les notifications anonymes ne doivent en principe pas faire l'objet d'une enquête, sauf si elles concernent une infraction grave à des droits ou intérêts. Le lanceur d'alerte peut demander que ses données à caractère personnel ne soient communiquées qu'au commissaire et à ses collaborateurs.

235. Le Commissaire aux droits fondamentaux intervient en tant que mécanisme de signalement externe et, si nécessaire, son bureau mène lui-même l'enquête. Selon l'OCDE²⁷, le Commissaire aux droits fondamentaux reçoit environ 350 notifications par an, mais beaucoup concernent le secteur privé, qui est également couvert par la loi CLXV. L'EEG n'a pas pu déterminer combien de ces avis concernent la police.

²⁷ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

236. Le Commissaire aux droits fondamentaux publie sur Internet un bref résumé de la teneur et du statut de chaque notification, à l'exclusion des données concernant les personnes et les institutions. Le nom de l'institution concernée est divulgué une fois la procédure terminée.

237. La loi CLXV interdit de pénaliser l'auteur de la notification et considère toute répercussion défavorable comme illégale. La communication de fausses informations de mauvaise foi fait exception à cette interdiction.

238. Dans le même ordre d'idées, la loi sur les services professionnels (art. 267 et 268) permet aux membres du personnel professionnel des services répressifs de porter plainte contre des mesures prises par leur employeur et liées à la relation d'emploi. Nul ne peut faire l'objet de restrictions dans l'exercice de son droit de recours. Le plaignant ne doit pas être désavantagé si la plainte n'est pas fondée, sauf si elle a été commise volontairement.

239. Outre la loi CLXV, le décret gouvernemental n° 370/2011 relatif au système de contrôle interne et au contrôle interne des autorités budgétaires prévoit l'obligation pour ces autorités, y compris la Police, de mettre en place des dispositifs de signalement internes pour les lanceurs d'alerte. Selon ce décret et la mesure 1/2017 de l'ORFK sur le traitement des rapports d'intégrité organisationnels, chaque unité organisationnelle dispose d'un tel dispositif et les signalements peuvent être faits en personne, par téléphone, par courrier, par fax, par e-mail ou déposés dans une boîte scellée dont le contenu est relevé régulièrement. Les signalements doivent faire l'objet d'une enquête dans les 30 jours ou transférés à l'unité compétente, le cas échéant. Les rapports sur les résultats des enquêtes menées sur la base des rapports d'intégrité doivent être envoyés au Comité anticorruption de la Police, qui utilise leur contenu pour ses évaluations. Selon les informations fournies à l'EEG, aucun rapport d'intégrité n'a été soumis au cours de la période 2017-2020.

240. Si le cadre réglementaire relatif à la protection des lanceurs d'alerte contient des éléments positifs, les plus notables étant le système électronique de dépôt des plaintes et l'anonymat des lanceurs d'alerte, le système présente plusieurs failles. Le Commissaire aux droits fondamentaux n'a qu'une compétence formelle limitée en ce qui concerne les informations communiquées par les lanceurs d'alerte et il n'est pas tenu de donner suite aux plaintes anonymes. En outre, le lien entre les dispositifs de signalement interne et externe n'est pas clair et on ignore en particulier si, avant de s'adresser au Commissaire aux droits fondamentaux, les lanceurs d'alerte doivent d'abord passer par la voie interne. Compte tenu de la structure très hiérarchisée de la Police, il est peu probable que les agents dénoncent leur supérieur direct à un autre supérieur. Pour que le système de signalement interne fonctionne, il est indispensable d'établir des voies internes indépendantes de la structure hiérarchique de la Police. La question de savoir si le système mis en place par le décret n° 370/2011 remplit cette condition n'est pas claire ; de plus, ce système n'est que peu utilisé. Selon l'OCDE²⁸, des raisons historiques expliquent la méfiance générale à l'égard des personnes qui communiquent des informations en Hongrie. Des mesures de sensibilisation devraient donc être prises pour mettre en lumière la contribution des dénonciations à l'amélioration de l'intégrité au sein de la Police.

²⁸ Mise en œuvre de la [Convention](#) de l'OCDE sur la lutte contre la corruption – Rapport de suivi de la Phase 4 après deux ans (juin 2021).

241. Une disposition de l'article 12 de la loi sur la police, qui prévoit que la personne qui signale une infraction ne sera pas sanctionnée, mais qu'elle sera tenue pour responsable en cas de signalement non fondé, pose également problème, en ce qu'elle est incompatible avec la loi CLXV et la loi sur les services professionnels (voir par. 239 et 240) et est contraire aux normes établies en matière de protection des lanceurs d'alerte en cas de dénonciation infondée faite de bonne foi. Elle pourrait également dissuader les policiers de signaler des irrégularités. Les autorités ont indiqué après la visite qu'un projet de loi transposant la directive (UE) 2019/1937 relative à la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union était en cours d'élaboration, et que les règles relatives à la protection des lanceurs d'alerte devraient changer dans un avenir proche. De l'avis de l'EEG, cela offre l'occasion de répondre aux préoccupations exprimées dans le présent rapport quant au système actuel.

242. Compte tenu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande i) que la protection des lanceurs d'alerte soit renforcée au sein de la Police et du Service national de protection, notamment en clarifiant les modalités de signalement et l'interdiction des mesures de rétorsion à l'encontre des lanceurs d'alerte et ii) que des activités de formation et de sensibilisation sur les lanceurs d'alerte soient organisées à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement.**

Procédure d'exécution et sanctions

Procédures éthiques et disciplinaires

243. Toute violation de l'article 14 de la loi sur les services professionnels (voir par. 160) ou du code de déontologie des services répressifs donne lieu à une procédure déontologique menée par la HLEC (art. 297, loi sur les services professionnels), sauf si une procédure pénale, administrative ou disciplinaire est déjà en cours pour les mêmes faits.

244. Une procédure éthique peut être ouverte à la suite d'un rapport d'un membre de la HLEC ou d'office par le Conseil d'éthique de la Chambre, qui est composé de 21 membres représentant les différentes branches de la Chambre. Le Conseil enquête sur les faits et entend des témoins et des experts. Un conseil composé de trois membres du Conseil d'éthique se prononce sur l'affaire à l'issue d'une audition. Conformément à la procédure, l'agent mis en cause a le droit d'être entendu et d'être représenté ; il a aussi accès au dossier.

245. En fonction de la conclusion de la procédure éthique, la HLEC :

- a. engage une procédure disciplinaire par le biais de l'autorité disciplinaire dont relève l'agent mis en cause ;
- b. propose au commandant compétent de demander que le train de vie de l'agent fasse l'objet d'un contrôle ;
- c. émet un avertissement ou un blâme ; ou
- d. met fin à la procédure.

246. La décision du Conseil d'éthique doit être motivée, mais est sans appel. Le délai de prescription est d'un an à compter de la commission de l'infraction ou de trois mois à compter de la date à laquelle la personne ou l'autorité à l'origine du signalement a eu connaissance des faits.

247. En cas de violation d'une loi, d'un décret ou d'une instruction interne concernant l'activité du personnel professionnel des services répressifs, une procédure disciplinaire est menée à l'encontre de la personne concernée, conformément au chapitre XV (Responsabilité disciplinaire) de la loi sur les services professionnels. Les règles précises de la procédure disciplinaire sont définies dans le décret du ministre de l'Intérieur n° 11/2006 (III.14) sur le règlement disciplinaire applicable aux membres professionnels des forces armées relevant du ministre de l'Intérieur et dans le décret du ministre de l'Intérieur n° 5/2019 (III.11) sur les procédures disciplinaires qui peuvent être engagées contre un agent administratif de la police.

248. Selon l'article 181 de la loi sur les services professionnels, les agents des services répressifs sont passibles de mesures disciplinaires si leur comportement constitue une violation des obligations découlant de leurs activités ou de leur relation d'emploi. Le paragraphe 2 mentionne les « infractions mineures » qui peuvent donner lieu à une procédure simplifiée et à des sanctions plus légères – ou à un avertissement au lieu d'une sanction. Les infractions mineures ne sont toutefois pas définies dans la loi, pas plus que les infractions graves. L'EEG regrette l'absence de définition des infractions disciplinaires. Une définition précise des infractions « normales » et mineures est nécessaire pour garantir une décision cohérente et prévisible et pour prévenir une possible utilisation abusive des procédures disciplinaires.

249. La personne qui exerce le pouvoir disciplinaire – le supérieur hiérarchique – lance et dirige la procédure disciplinaire. L'enquête est confiée à un enquêteur désigné par le responsable hiérarchique ou par un comité si l'affaire est complexe. La personne visée par la procédure a le droit d'être entendue, a accès à toutes les pièces du dossier et a le droit d'être assistée ou représentée par un avocat. Le directeur décide d'une éventuelle sanction et doit motiver sa décision.

250. Les sanctions disciplinaires suivantes peuvent être imposées :

- reproche ;
- blâme ;
- amende ;
- baisse de l'échelon de rémunération;
- prolongation du délai d'attente pour passer à l'échelon de rémunération supérieur (6 mois à 2 ans) ;
- rétrogradation (6 mois à 2 ans) ;
- affectation à un poste de grade inférieur (1 à 2 ans) ;
- résiliation du contrat de travail.

251. Il est possible de renoncer à l'enquête en cas d'infraction mineure, auquel cas le directeur décide de la sanction après avoir entendu l'agent concerné. Outre l'avertissement, qui n'est pas considéré comme une sanction dans la loi sur les services professionnels, les sanctions possibles sont le blâme, la réprimande et l'amende.

252. L'agent peut contester la sanction disciplinaire auprès du supérieur hiérarchique, dont la décision peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail.

253. L'EEG est préoccupée par le fait que les procédures disciplinaires dépendent presque entièrement du supérieur hiérarchique, qui décide de l'ouverture de la procédure, désigne

l'enquêteur ou le comité d'enquête si l'affaire est complexe, supervise les résultats de l'enquête et décide de la sanction. Cette absence de séparation entre le pouvoir d'engager et de mener des procédures et le pouvoir de décider des sanctions peut créer un manque d'impartialité et d'équité dans les procédures.

254. Compte tenu des paragraphes précédents, **le GRECO recommande i) que les manquements aux devoirs du personnel de la Police et du Service national de protection pouvant donner lieu à une action disciplinaire soient clairement définis, notamment en précisant la différence entre ce qui constitue une infraction mineure et les autres infractions et ii) que le régime disciplinaire soit revu en vue d'exclure toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul des questions de discipline.**

Procédures pénales et immunités

255. Les personnels de la police et du SNP ne bénéficient d'aucune immunité ni d'aucun privilège procédural.

256. Aux fins du Code pénal, les membres du personnel professionnel de la police et du SNP sont considérés comme des militaires et sont donc soumis à une procédure pénale militaire s'ils commettent une infraction militaire prévue au chapitre XLV du Code pénal. Les infractions militaires sont les suivantes : atteinte à la réputation de l'autorité publique, insulte à un subordonné, abus de pouvoir de la part d'un supérieur, manquement du supérieur à son devoir, manquement d'un supérieur à l'obligation d'agir, absence de contrôle, menace de dégradation de l'état de préparation, manquement au devoir d'un commandant, manquement aux obligations militaires, entrave à l'esprit de combat.

257. En cas d'infraction, l'enquête est menée par un procureur militaire conformément à la procédure pénale militaire, sur la base de la loi sur la procédure pénale. La chambre militaire du tribunal régional statue sur l'affaire en première instance, la chambre militaire de la Cour d'appel de Budapest statue en deuxième instance.

258. Pour toute autre infraction, les agents de la Police et du SNP sont soumis aux procédures pénales ordinaires.

259. La Police reçoit les décisions judiciaires portant condamnation définitive des agents impliqués dans des affaires de corruption. Conformément à l'ordonnance n° 2/2014 relative à la mission de prévention de la corruption dans les organes relevant du ministre de l'Intérieur, les directeurs doivent veiller à ce que le personnel soit informé des décisions – sans mentionner les données à caractère personnel – et à ce que les décisions puissent être utilisées pour des études de cas, des vidéos de formation, des supports de formation sur papier ou en ligne.

Statistiques

	Poursuites pénales pour corruption à l'encontre de fonctionnaires de police					
	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Condamnations	53	50	54	49	24	19

Procédures pénales et disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires de police suite à des audits du Bureau de contrôle budgétaire de la Police			
Année	Enquête du commandant	Procédures disciplinaires	Procédures pénales
2015	-	11	-
2016	-	1	-
2017	-	-	-
2018	-	8 8 avertissements	-
2019	2 – avertissement oral	43 31 avertissements, 2 rétrogradations, 2 blâmes, 5 licenciements	1
2020	1 – avertissement oral (2 personnes)	3 – procédure pénale en cours, et procédure disciplinaire suspendue pour 2 agents ; 1 agent a été reconnu coupable au pénal et a reçu un blâme dans la procédure disciplinaire.	

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

En ce qui concerne les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. de renforcer le régime d'emploi actuel des assistants du Premier ministre, en leur imposant des exigences d'intégrité équivalentes à celles imposées aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 36) ;**
- ii. que les noms et fonctions de tous les conseillers politiques et personnels du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État soient publiés sur les sites Internet du gouvernement et des ministères et que ces informations soient tenues à jour (paragraphe 37) ;**
- iii. que le système de rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit revu afin de garantir l'égalité de traitement de toutes les personnes exerçant des fonctions similaires (paragraphe 46) ;**
- iv. qu'une analyse de risque couvrant les risques d'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit régulièrement réalisée et que des mesures correctives soient intégrées dans les stratégies anticorruption et les plans d'action correspondants (paragraphe 52) ;**
- v. i) l'adoption et la publication d'un code de conduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par un dispositif visant à fournir des orientations et des conseils confidentiels en matière de conflits d'intérêts et d'autres questions relatives à l'intégrité (cadeaux, contacts avec des tiers, activités extérieures, contrats avec les pouvoirs publics et traitement de l'information confidentielle et restrictions applicables après la cessation des fonctions) ; et ii) d'y associer un mécanisme de contrôle et de sanctions crédible et efficace (paragraphe 56) ;**
- vi. que des mécanismes internes efficaces de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité soient mis en place au sein du gouvernement, y compris un conseil confidentiel et une formation régulière des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 57) ;**
- vii. que le champ d'application des informations relevant de la législation sur la liberté de l'information soit élargi et que le délai de réponse aux demandes d'accès soit réduit, afin que le public et les médias puissent utiliser cet outil pour contrôler les activités du gouvernement (paragraphe 63) ;**
- viii. qu'un niveau approprié de consultation sur les projets de loi du gouvernement soit effectivement garanti et que seules des exceptions spécifiques et limitées à cette règle soient possibles et clairement encadrées (paragraphe 68) ;**

- ix. **i) que des règles soient mises en place pour réglementer les relations des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif avec des lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et d'autres activités du gouvernement ; et ii) que des informations suffisantes soient communiquées sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des rencontres ont eu lieu ainsi que les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions (paragraphe 71) ;**
- x. **i) que le régime des conflits d'intérêts soit élargi de manière à inclure les processus décisionnels et les intérêts financiers et ii) que l'obligation de signaler sur une base *ad hoc* les situations de conflits entre leurs intérêts privés et leurs fonctions officielles lorsqu'elles se présentent soit introduite pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 80) ;**
- xi. **qu'un ensemble complet de règles sur les cadeaux et autres avantages soit élaboré pour les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, sous la forme de directives pratiques et pertinentes sur l'obligation de déclarer les cadeaux et autres avantages, et que ces informations soient publiées en temps utile (paragraphe 90) ;**
- xii. **i) que des règles relatives aux restrictions applicables après la cessation des fonctions soient élaborées et appliquées à toutes les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et ii) qu'un dispositif efficace soit mis en place pour faire appliquer ces règles (paragraphe 94) ;**
- xiii. **i) que les déclarations soient remplies électroniquement et ii) que les conseillers politiques et les assistants du Premier ministre soient soumis aux mêmes obligations de déclaration que les hauts responsables politiques (paragraphe 101) ;**
- xiv. **i) que les déclarations de patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soient soumises à un système de contrôle renforcé, proactif et approfondi, associé à un dispositif d'exécution ; et ii) que des statistiques complètes sur le contrôle des déclarations de patrimoine et sur les résultats de ces contrôles soient établies (paragraphe 110) ;**
- xv. **de s'assurer que les procédures de levée d'immunité n'entravent pas les enquêtes pénales relatives à des ministres et des secrétaires d'État également membres du Parlement soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption (paragraphe 114) ;**

En ce qui concerne les services répressifs (Police et Service national de protection)

- xvi. **que le Directeur général de la Police nationale et le Directeur Général du Service national de protection soient sélectionnés et nommés à l'issue d'un processus formel, compétitif et transparent s'appliquant à tous les candidats (paragraphe 125) ;**
- xvii. **i) que la loi prévoie et garantisse à la police une autonomie opérationnelle suffisante dans la pratique ; et ii) que la police ne soit, par principe, soumise à**

aucune instruction extérieure et que toute instruction spécifique relative aux cas particuliers soit consignée par écrit (paragraphe 127) ;

- xviii. que des mesures soient prises pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la Police nationale et du Service national de Protection (paragraphe 136) ;**
- xix. que les analyses des risques de corruption au sein de la Police et du Service national de protection soient élargies afin de couvrir également les niveaux d'encadrement et de direction et que des mesures correctives soient adoptées en conséquence (paragraphe 158) ;**
- xx. que le code de déontologie des services répressifs soit étoffé afin de couvrir en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) et qu'il soit complété par des conseils pratiques et des exemples adaptés aux membres de la Police et du Service national de protection (paragraphe 165) ;**
- xxi. qu'un mécanisme soit mis en place pour fournir aux membres de la Police et du Service national de protection des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité (paragraphe 170) ;**
- xxii. que les cadres de la Police et du Service national de protection soient nommés par le Directeur général de la Police nationale et le Directeur général du Service national de protection, respectivement, à l'issue d'une procédure formelle, transparente et basée sur le mérite (paragraphe 183) ;**
- xxiii. que le régime des conflits d'intérêts soit élargi afin d'inclure les processus décisionnels et les intérêts financiers (paragraphe 196) ;**
- xxiv. que le système de dons aux services de police soit revu de manière i) à ce que l'indépendance de la police vis-à-vis d'éventuels conflits d'intérêts soit garantie de manière satisfaisante et ii) à ce que les dons reçus soient régulièrement communiqués au public, y compris en ligne, en indiquant la nature et la valeur de chaque don, ainsi que l'identité du donateur (paragraphe 206) ;**
- xxv. qu'une étude soit menée sur les activités des policiers après leur départ de la police et qu'à la lumière des résultats de cette étude, des règles soient adoptées pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêt, si nécessaire (paragraphe 211) ;**
- xxvi. que le dispositif actuellement en place au sein de la Police pour traiter les plaintes déposées par des citoyens qui dénoncent un comportement mettant en cause un agent de la police soit revu en vue de favoriser un niveau d'indépendance, d'autonomie et de transparence satisfaisant dans les enquêtes (paragraphe 230) ;**

xxvii. qu'il soit fait obligation au personnel de police de signaler tout manquement à l'intégrité qu'il découvre dans le cadre de ses fonctions (paragraphe 232) ;

xxviii. i) que la protection des lanceurs d'alerte soit renforcée au sein de la Police et du Service national de protection, notamment en clarifiant les modalités de signalement et l'interdiction des mesures de rétorsion à l'encontre des lanceurs d'alerte et ii) que des activités de formation et de sensibilisation sur les lanceurs d'alerte soient organisées à tous les niveaux de la hiérarchie et des chaînes de commandement (paragraphe 242) ;

xxix. i) que les manquements aux devoirs du personnel de la Police et du Service national de protection pouvant donner lieu à une action disciplinaire soient clairement définis, notamment en précisant la différence entre ce qui constitue une infraction mineure et les autres infractions et ii) que le régime disciplinaire soit revu en vue d'exclure toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul des questions de discipline (paragraphe 254).

261. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

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

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le 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 sur des visites effectuées sur place, puis 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 appliqué, 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, 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/fr