

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 DE CONFORMITÉ

HONGRIE



Adopté par le GRECO
à sa 97^e réunion plénière (Strasbourg, 17-21 juin 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le cinquième cycle d'évaluation du GRECO porte sur le thème « Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le [rapport d'évaluation du cinquième cycle sur la Hongrie](#), adopté par le GRECO lors de sa 91^e réunion plénière (13-17 juin 2022) et rendu public le 9 juin 2023, avec l'autorisation de la Hongrie.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO¹, les autorités hongroises ont présenté un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. Ce rapport a été reçu le 16 février 2024 et a servi de base à l'élaboration du présent rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé les Pays-Bas (en ce qui concerne les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernement centraux) et la Bulgarie (en ce qui concerne les services répressifs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient M. Loek MATHIES, au titre des Pays-Bas et M. Lachezar ZLATKOV au titre de la Bulgarie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent rapport.
5. Le rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre rapport de situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent rapport de conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 29 recommandations à la Hongrie dans son rapport d'évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

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

Recommandation i

7. *Le GRECO avait recommandé 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.*

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir article 31 révisé bis et article 32 révisé bis.

8. Les autorités précisent que le Premier ministre dispose actuellement de huit assistants et assistantes qui assument une fonction de conseil et que leurs noms et leurs activités détaillées sont publiés sur le site internet officiel du gouvernement². Les autorités rappellent que la loi CXXV de 1995 relative aux services de sécurité nationale prévoit que les assistants et assistantes de la ou du Premier ministre doivent se soumettre à des procédures de contrôle préalable et que leur relation juridique est régie par la loi sur le droit public/droit de la fonction publique (article 15, loi CXXV de 2018).
9. Le GRECO prend note de ces informations, déjà prises en compte dans le rapport d'évaluation (paragraphe 34 à 36). Le problème soulevé par cette recommandation est l'absence de dispositions précises sur l'emploi des assistants et assistantes de la ou du Premier ministre. Cette préoccupation est toujours d'actualité, malgré les informations reçues selon lesquelles ces personnes ne sont pas recrutées sur la base de contrats de droit privé, mais de droit public. En effet, même si certaines dispositions de la loi sur la fonction publique nationale (loi CXXV de 2018) sont applicables aux assistants et assistantes, ce n'est pas le cas des dispositions 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. À l'exception des procédures de contrôle préalable, les assistants et assistantes ne semblent soumis à aucune règle d'intégrité, contrairement aux autres personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE). Il convient de remédier à ce manquement, car il peut donner lieu à des conflits d'intérêts en rapport avec les fonctions ou activités exercées par ces personnes avant leur embauche ou en même temps que la fonction qu'ils exercent auprès de la ou du Premier ministre.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*
12. Les autorités indiquent que les noms et domaines d'activités de tous les commissaires du gouvernement, assistants et assistantes et commissaires ministériels sont accessibles au public, que ce soit sur le site internet officiel du gouvernement ou (pour les commissaires du gouvernement et les commissaires ministériels) dans les décisions du gouvernement et les instructions ministérielles qui définissent leur mission – documents qui sont également publics :
 - Liste des assistants et assistantes du Premier ministre :
<https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak-2022>;
 - Liste des commissaires du Premier ministre :
<https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-biztosok-2022>;

² <https://kormany.hu/miniszterelnok/miniszterelnoki-megbizottak-2022>

- Liste des commissaires du gouvernement :
<https://kormany.hu/kormanybiztosok-2022>.
- 13. Les informations sur les commissaires ministériels sont disponibles sur les sites officiels des différents ministères, par exemple, la liste des commissaires ministériels du ministère de la Justice est publiée sur la page <https://kormany.hu/igazsagugyi-miniszterium/miniszteri-biztosok>.
- 14. Les autorités précisent en outre qu'en Hongrie, les conseillers et conseillères politiques sont des fonctionnaires qui ne peuvent être employés que dans des départements spécifiques de certains ministères (loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale, paragraphe 214 (1)). Ces personnes sont nommées pour une durée déterminée, à savoir le mandat de la ou du Premier ministre/Ministre/Secrétaire d'État (loi CXXV de 2018, paragraphe 214 (2)), et sont dans la plupart des cas soumises aux règles applicables aux hauts fonctionnaires, notamment aux dispositions relatives aux conflits d'intérêts (loi CXXV de 2018, paragraphe 214 (5)).
- 15. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il se félicite de ce que les informations sur les assistants et assistantes de la ou du Premier ministre, les commissaires de la ou du Premier ministre et les commissaires du gouvernement soient publiées en ligne. Toutefois, cela a déjà été établi dans le rapport d'évaluation (voir point 37). Afin d'améliorer la transparence de la composition des cabinets ministériels et des fonctions de leurs membres, les noms et fonctions de l'ensemble des conseillers et conseillères politiques et personnels de la ou du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'État devraient également être mis à la disposition du public (par exemple sur des sites web tels que celui du cabinet du Premier ministre), comme le prévoit cette recommandation. Il semble que ce ne soit pas le cas actuellement.
- 16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii

- 17. *Le GRECO avait recommandé 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.*
- 18. Les autorités indiquent que la rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif est déterminée par la loi CXXXI de 2010 sur les entités du gouvernement central et sur le statut juridique des membres du gouvernement et des secrétaires d'État. Leur rémunération est fixée par la ou le Premier ministre et publiée sur le site internet officiel du gouvernement.
- 19. En ce qui concerne le terme « égalité de traitement de toutes les personnes exerçant des fonctions similaires » applicable aux responsables politiques et de l'État, les autorités expliquent que, dans un État de droit démocratique, les salaires des dirigeants

et dirigeantes économiques et politiques ne peuvent être les mêmes puisque l'État n'a aucune influence sur la vie économique qui agit sur la fixation des salaires.

20. Le GRECO prend note de ces informations. Il précise toutefois que cette recommandation porte sur le système de rémunération des PHFE, telles que définies dans le rapport d'évaluation, c'est-à-dire la ou le Premier ministre, les ministres, les commissaires, les secrétaires d'État nommés pour des raisons politiques, les conseillers et conseillères politiques, les envoyés et envoyées, les directeurs et directrices politiques de la ou du Premier ministre et les assistants et assistantes de la ou du Premier ministre. Il ne s'agit pas de comparer les rémunérations des PHFE à celles du secteur économique privé, qui ne fait pas l'objet de ce cycle d'évaluation.
21. À cette fin, cette recommandation porte sur ce que le rapport d'évaluation considérait comme un système de rémunération complexe et opaque, dans lequel la ou le Premier ministre dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire qui lui permet de moduler ou de définir le salaire des ministres, secrétaires d'Etat et autres personnels. Elle préconise de revoir le système de rémunération de sorte que les PHFE qui exercent des fonctions similaires soient traitées sur un pied d'égalité. Il s'agit d'encourager les PHFE, lorsqu'elles postulent à un poste, à se laisser guider par le désir de renforcer leur crédibilité politique plutôt que par une motivation financière.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv

23. *Le GRECO avait recommandé 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.*
24. Les autorités indiquent que les risques en matière d'intégrité et de corruption liés au fonctionnement des pouvoirs publics sont évalués chaque année (le 31 décembre), conformément au 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 pour la réception des lobbyistes. Un plan d'action annuel pour la gestion des risques (ci-après « plan d'action ») est ensuite élaboré sur la base de cette évaluation. Ce plan d'action est annexé au plan de travail institutionnel, conformément au chapitre 15 du décret gouvernemental n° 38/2012 (12.III) sur la gestion stratégique du gouvernement. La mise en œuvre du plan d'action et ses résultats sont résumés par les directeurs et directrices des organes de l'administration publique dans un rapport d'intégrité, qui est transmis aux ministres respectivement chargés de l'administration publique et des services répressifs avant le 15 février de l'année qui suit l'année examinée. La directrice ou le directeur de l'organe de l'administration publique veille à ce que les risques en matière d'intégrité et de corruption liés au fonctionnement de l'organe en question fassent l'objet d'un rapport et d'une enquête et établit des dispositions internes à cet effet. Elle ou il nomme une ou un conseiller en intégrité pour l'assister dans la gestion des risques de manquement à l'intégrité et de corruption et pour coordonner les systèmes de gestion de l'intégrité et de contrôle interne.

25. Les autorités signalent par ailleurs que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 a été révisée pour mettre fortement l'accent sur la gestion des risques dans l'ensemble de l'administration publique. Cette Stratégie a également été commentée et partagée avec les membres du groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption.
26. Le GRECO prend note de ces informations, qui sont largement détaillées dans le rapport d'évaluation (paragraphe 47 à 52) et se félicite de l'adoption de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025. Il constate toutefois qu'aucun progrès supplémentaire n'a été accompli et qu'aucune preuve n'a été fournie quant à la réalisation d'une analyse des risques (et des mesures correctives) pour les PHFE. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v

27. *Le GRECO avait recommandé 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.*
28. Les autorités indiquent que, outre les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à l'interdiction de l'exercice simultané d'une autre activité professionnelle énoncées dans la loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale, une politique d'intégrité a été adoptée par les ministères sur la base du décret gouvernemental n° 50/2013 (II.25) relatif au système de gestion de l'intégrité dans les organes de l'administration publique et les règles de procédure pour la réception des lobbyistes. Cette politique d'intégrité définit et régit également les règles relatives aux cadeaux et aux lobbyistes. Le champ d'application de la politique d'intégrité s'étend non seulement aux fonctionnaires « subordonnés », mais aussi à l'ensemble du personnel, y compris les personnes exerçant de fonctions de l'exécutif au sein du gouvernement central.
29. Les autorités précisent que les points III.4 et III.5 du Code de conduite et de déontologie de l'Ecole nationale de la haute fonction publique prévoient le refus des cadeaux et des avantages indus. Conformément à l'article 77, paragraphe 3(b), de la loi CXXV de 2018 et aux points II.2(c) et IV.4(c) du Règlement intérieur de l'Ecole nationale de la haute fonction publique, l'ensemble des membres de l'Ecole nationale de la haute fonction publique doivent se conformer à ces dispositions.
30. Le GRECO prend note de ces informations, déjà fournies dans le rapport d'évaluation. En l'absence de nouveaux progrès, le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi

31. *Le GRECO avait recommandé 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.*
32. Les autorités indiquent que les questions traitées par cette recommandation sont régies par le décret gouvernemental n° 50/2013 (25.II), ainsi que par les dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à l'interdiction de l'exercice simultané d'une autre activité professionnelle énoncées dans la loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale. En outre, conformément aux articles 6 et 9 du décret gouvernemental n° 50/2013 (25.II), le conseiller en intégrité propose à l'organe de l'administration publique – sur la base du plan d'action – l'organisation de formations sur l'éthique professionnelle et la lutte contre la corruption et contribue à leur mise en œuvre. Le conseiller en intégrité fournit des informations et des conseils à la direction et au personnel de l'organe de l'administration sur les questions éthiques, conformément à la législation et aux règles déontologiques en vigueur. Les fonctionnaires des organes de l'administration publique ainsi que les personnes qui les dirigent sont tenus de suivre les formations sur l'intégrité, la prévention de la corruption et l'éthique qui sont organisées au niveau central et ministériel pour instaurer et utiliser un système de gestion de l'intégrité de l'organe de l'administration publique. Il leur revient en outre de veiller à ce que leurs subordonnés participent également à ces formations.
33. Les autorités précisent par ailleurs que la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 répond à cette question, par exemple au chapitre 5.2 : « *Les codes de conduite fournissent des orientations et des règles de procédure pour refuser tout avantage offert et prévoient la conduite à tenir pour accepter des cadeaux et autres avantages. Les mécanismes mis en place pour prévenir la corruption devraient également s'appliquer efficacement aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et à leurs conseillères et conseillers, aux membres du Parlement (Assemblée nationale) et au personnel du Bureau de l'Assemblée nationale, en tenant compte de la nature spécifique de leurs postes et des différences qui existent entre eux.* ».
34. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 charge également le gouvernement de demander aux organes compétents d'élaborer un code de déontologie pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et leurs conseillères et conseillers, les membres du Parlement (Assemblée nationale) et le personnel du Bureau de l'Assemblée nationale. Ce code de déontologie devrait notamment traiter les problèmes de conflits d'intérêts, l'acceptation des cadeaux et autres avantages, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, les dispositions régissant les relations avec les lobbyistes et l'emploi et la recommandation d'emploi des proches. Il devrait aussi renforcer la sensibilisation à l'intégrité, y compris la connaissance des règles de procédure du mécanisme d'application.
35. Le GRECO prend note de ces informations, qui figuraient en grande partie dans le rapport d'évaluation, et se félicite de l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025. La question qui se pose, cependant, est celle de

l'absence de soumission des hauts fonctionnaires nommés par le pouvoir politique, y compris les conseillers et conseillères politiques, au Code de conduite et de déontologie puisqu'ils et elles ne sont pas membres de l'Ecole nationale de la haute fonction publique. Ces personnes ne sont donc soumises à aucun code de conduite ni à aucune règle éthique. La nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption permettra peut-être de régler cette question, mais pour l'instant, les informations communiquées sur les progrès réalisés à cet égard ne sont pas suffisantes.

36. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii

37. *Le GRECO avait recommandé 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.*
38. Les autorités indiquent que les dispositions relatives à l'état de danger adoptées précédemment dans le domaine de la liberté d'information, qui avaient conduit à allonger le délai de réponse aux demandes d'accès, ont été abrogées. Les demandes de données déposées après le 31 décembre 2022 sont uniquement soumises aux dispositions de la loi CXII de 2011 sur le droit à l'autodétermination en matière d'information et sur la liberté d'information (ci-après « loi sur l'information »). Par conséquent, le délai de 45+45 jours ne s'applique plus et toutes les demandes de données doivent être traitées dans un délai de 15 jours. Le cas échéant, ce délai peut être prolongé une fois de 15 jours supplémentaires.
39. Les autorités rappellent que, en ce qui concerne l'élargissement du champ d'application des informations relevant de la loi sur l'information et le fait d'éviter de prévoir des exceptions ou des dérogations, la législation actuelle sur la liberté d'information est déjà très étendue et exhaustive. Les autorités rappellent aussi que la Hongrie est partie à la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics](#) (Convention de Tromsø), qui est entrée en vigueur en Hongrie en 2020.
40. Les autorités mentionnent la loi XXVIII de 2022 portant modification de certaines lois relatives au contrôle de l'utilisation des ressources budgétaires de l'Union européenne (entrée en vigueur le 13 octobre 2022), qui ne permet plus le remboursement de l'utilisation disproportionnée des ressources humaines (c'est-à-dire les demandes qui portent sur des volumes de données particulièrement importants). Le décret gouvernemental n° 382/2022 (X.10) portant modification du décret sur les coûts limite les éléments de coût restants, c'est-à-dire les coûts de réalisation des copies et les coûts de livraison. Sur la base de ces dispositions, seuls les coûts réellement encourus et définis par la loi peuvent être pris en compte, à savoir : i) les coûts relatifs au support de stockage qui contient les données demandées ; et ii) les coûts encourus pour livrer à l'auteur de la demande le support de stockage qui contient les données demandées.
41. Les autorités évoquent également la loi XLIV de 2022 sur la Direction générale de l'audit des fonds européens et portant modification de certaines lois adoptées à la demande

de la Commission européenne pour pouvoir procéder à la clôture de la procédure d'État de droit. Cette loi a créé le Registre central des données publiques (la loi sur l'information a été complétée par un nouveau paragraphe 24/B), dont le règlement est entré en vigueur le 29 novembre 2022. La loi sur l'information (article 37/C(1)) prévoit que les organes budgétaires publient, sur une base bimensuelle et d'une manière propre à garantir leur disponibilité pendant au moins dix ans à compter de la publication, les données énumérées au paragraphe (2) ventilées comme énoncé au paragraphe (3) sur la plateforme du Registre central des données publiques (ci-après « la plateforme ») : <https://kif.gov.hu>. Cette plateforme est supervisée par l'Agence nationale de gestion des données (NAVÜ) et accessible à tous. L'article 7(1) de la loi CXCV de 2011 sur les finances publiques définit un organe budgétaire comme une personne morale établie pour l'accomplissement d'une mission de service public telle que définie par la loi ou par l'acte de constitution de cette personne morale.³ Les données de ces organes budgétaires qui doivent être publiées sur la plateforme sont détaillées et vont des contrats de fournitures, de travaux, de services, de transfert d'actifs aux paiements effectués à des fins autres que l'exécution de leur mission principale, en passant par le ratio et la devise des fonds nationaux et européens utilisés. Les organismes qui ne publient pas ces informations sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 50 millions de HUF (environ 129 000 EUR).

42. En outre, la loi XL de 2022 portant modification de la loi sur l'information est entrée en vigueur le 31 décembre 2022. Elle ajoute à la loi sur l'information un nouveau sous-titre 21/A (Actions en justice à engager pour les demandes d'accès aux données d'intérêt général) qui prévoit, entre autres, l'accélération de la procédure judiciaire pour les affaires concernant l'accès à l'information.
43. Le Parlement a adopté la loi CI de 2023 sur le régime d'utilisation des données nationales et sur certains services, qui modifie également la loi sur l'information.⁴ Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 et introduit, entre autres, un nouveau

³ Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information :

Conformément au chapitre VI/B (section 71/D) de la loi sur la liberté d'information, les nouvelles tâches de contrôle de l'autorité sont les suivantes :

- L'Autorité contrôle tous les organismes exerçant des fonctions de service public, y compris les organismes gouvernementaux et les organismes chargés de l'application de la loi, sur la base des données qui lui sont communiquées, notamment en ce qui concerne la satisfaction des demandes d'accès aux données et la mise en œuvre de leurs pratiques de publication électronique.
- L'Autorité peut demander des données aux organes contrôlés, ce qui doit être fait dans les 8 jours suivant la réception de la demande.
- L'Autorité peut adresser des recommandations aux organes contrôlés, à la suite desquelles l'organe contrôlé élabore un plan d'action et le présente à l'Autorité dans un délai de quinze jours.
- L'Autorité établit un rapport sur les procédures de contrôle sur une base annuelle, dans le cadre de son rapport annuel.
- La procédure de contrôle peut être effectuée d'office ou sur la base d'une notification.

⁴ Au lieu de l'obligation de fournir des données une fois par an sur les statistiques relatives aux demandes de données rejetées, le législateur a introduit une nouvelle obligation de fournir des données, en vertu de laquelle l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information mènera deux fois par an une enquête sur les organismes tenus de fournir des données, sur la base de laquelle elle publiera un rapport et pourra formuler des recommandations. Le responsable de l'organisme concerné par la proposition établira un plan d'action pour mettre en œuvre les mesures nécessaires et l'enverra à l'Autorité dans les 15 jours suivant la réception de la proposition.

chapitre VI/B, qui établit de nouvelles missions et compétences pour l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information. Elle prévoit aussi une obligation de déclaration élargie pour les organes exerçant des missions de service public, c'est-à-dire les municipalités et les entreprises publiques. Ces organes sont tenus de fournir, au plus tard le 31 janvier de chaque année, des données pour l'année précédente portant notamment sur le nombre de demandes d'accès à des données d'intérêt général ou à des données accessibles pour des motifs d'intérêt général qui ont été satisfaites ou refusées ; le temps nécessaire pour traiter les demandes ; et la publication sur internet de données d'intérêt général ou de données accessibles pour des motifs d'intérêt général. Les organes tiennent des registres des demandes de données refusées⁵ et des motifs du refus (comme c'était le cas auparavant) – l'obligation de déclaration est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

44. Les autorités rappellent aussi les missions de l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information en vertu de la loi sur l'information, dans le cadre du contrôle de la liberté d'information.
45. Le GRECO se félicite de la suppression partielle des exceptions ou dérogations préjudiciables à la liberté d'information grâce à l'abrogation des dispositions relatives à l'état d'urgence et de l'incidence qu'elle aura sur le délai de réponse aux demandes d'accès. Le GRECO salue également le fait que les obligations de déclaration des organes budgétaires aient été étendues et prend note de l'objectif des modifications récemment adoptées d'accélérer les procédures judiciaires dans les affaires concernant l'accès à l'information. Cependant, une grande partie des informations communiquées à propos de l'élargissement du champ d'application des informations relevant de la loi sur l'information et de la limitation des exceptions ou des dérogations figuraient déjà dans le rapport d'évaluation. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour respecter cette recommandation telle qu'elle est formulée dans le rapport d'évaluation. Par exemple, la question de la définition des « fonds publics » proposée par le Neuvième amendement à la Loi fondamentale, qui semble autoriser des restrictions à la fourniture d'informations – en particulier en ce qui concerne les fondations de gestion d'actifs d'intérêt général – n'a pas été réglée. Une autre préoccupation soulevée dans le rapport d'évaluation et qui devrait être traitée est celle de l'accès sélectif à la conférence de presse hebdomadaire du gouvernement (paragraphe 62 du rapport d'évaluation).
46. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

47. *Le GRECO avait recommandé 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.*

⁵ Les organes tiennent également un registre des demandes de données qui ont été satisfaites, ce qui a permis de compléter le champ d'application de la fourniture de données.

48. Les autorités indiquent que, pour parvenir à un accord avec la Commission européenne, un certain nombre de dispositions visant à promouvoir la mise en œuvre pratique des consultations publiques ont été mises en place par la loi XXX de 2022 portant modification de la loi CXXX de 2010 sur la législation (élaboration des lois) et de la loi CXXXI de 2010 sur la participation du public au processus d'élaboration des lois (ci-après « la nouvelle loi »). Cette nouvelle loi est entrée en vigueur le 26 octobre 2022.
49. En vertu des amendements, les autorités expliquent que 90 % des projets de loi et des décrets gouvernementaux et ministériels font l'objet d'une consultation publique préalable. Un rapport public sur ces données est publié chaque année par le Bureau de contrôle du gouvernement, avant le 31 janvier. L'organe de contrôle des fonds européens valide les données relatives à la réalisation de l'objectif en vertu de la nouvelle loi et publie aussi son rapport une fois par an, au plus tard le 31 mars. Comme tous les projets font l'objet d'une consultation publique, toute exception doit se fonder sur un motif dûment justifié.⁶ Un résumé de l'étude d'impact préliminaire est publié avec le projet soumis à consultation publique. La nouvelle loi prévoit que l'Office central de statistique hongrois doit fournir des données statistiques officielles pour l'étude d'impact préliminaire pendant l'élaboration de la législation, ainsi que pour l'étude d'impact après la publication.
50. Les autorités soulignent qu'un intérêt général supérieur lié à l'adoption en urgence d'une mesure ne peut plus être invoqué pour limiter la consultation publique. Dans le cadre de la consultation publique, toute personne peut déposer sur le site du gouvernement des observations, des avis ou des propositions sur les projets pendant une période d'au moins huit jours. Ces contributions sont ensuite examinées et analysées pendant une période d'au moins cinq jours avant qu'une décision gouvernementale ne soit rendue (pour les projets de loi ou de décret gouvernemental) ou avant la promulgation d'un projet de décret (pour les décrets ministériels).
51. La nouvelle loi prévoit aussi que le Bureau de contrôle du gouvernement vérifie si les ministres chargés de préparer la législation respectent les obligations qui leur incombent en vertu de la nouvelle loi. Une amende (décret gouvernemental n° 567/2022 (XII.23))

⁶ Conformément à la loi CXXXI de 2010 sur la participation du public à l'élaboration de la législation, les exceptions peuvent être les suivantes :

5. §

(3) Aucune consultation publique n'est requise

a) sur les obligations de paiement,

b) sur les aides d'État,

c) sur le budget, sur l'exécution du budget,

d) les aides provenant de l'Union européenne ou de sources internationales,

e) la signature d'un traité international ; et

f) la création de l'organisation et de l'institution,

les projets de loi relatifs à la création d'une institution ou d'un organe.

(4) Aucun projet ou concept ne peut être soumis à la consultation publique si la consultation risque de compromettre la protection des intérêts particulièrement importants de la Hongrie dans les domaines de la défense, de la sécurité nationale, des finances, des affaires étrangères, de la conservation de la nature, de la protection de l'environnement ou de la protection du patrimoine.

Voir ici : <https://njt.hu/jogszabaly/2010-131-00-00>

est infligée en cas de non-respect des dispositions de la nouvelle loi (l'amende est comprise entre un 1 million (environ 2 600 euros) et 100 millions de HUF (environ 258 000 EUR)). L'inflexion d'une amende est soumise à un délai, ce qui permet de garantir que le non-respect de cette obligation a une conséquence rapide et certaine. En outre, l'amende doit être suffisamment importante pour avoir un effet dissuasif.

52. Le GRECO salue l'adoption de la nouvelle loi de 2022 portant modification de la loi antérieure de 2010 sur la participation du public au processus d'élaboration des lois, qui vise à promouvoir la mise en œuvre pratique des consultations publiques. Il rappelle que cette mise en œuvre pratique des consultations publiques était justement l'une des questions cruciales soulevées dans le rapport d'évaluation (plus que les lacunes de la législation). Il est donc encourageant de constater que Bureau de contrôle du gouvernement vérifie si les ministres respectent leurs obligations en matière de consultation publique et publie ensuite un rapport annuel, et que des sanctions sont prévues en cas de non-respect des obligations en matière de consultation publique.
53. Il semblerait également qu'en vertu de la nouvelle législation, la norme générale soit désormais de procéder à des consultations publiques, contrairement aux pratiques divergentes adoptées en période d'état d'urgence, qui avaient été signalées dans le rapport d'évaluation (paragraphe 67 du rapport d'évaluation). Les exceptions à la règle de la consultation publique sont toujours autorisées pour des motifs dûment justifiés. Dans ce contexte, la recommandation demande à ce que les exceptions (spécifiques et limitées) soient clairement réglementées. Le GRECO a également des doutes quant à la période minimum prévue pour les consultations publiques (huit jours), qui pourrait s'avérer trop courte pour réaliser une consultation significative.
54. Étant donné le peu d'expérience acquise à propos des nouvelles dispositions législatives et institutionnelles et de leur efficacité dans la pratique⁷, le GRECO considère qu'il est prématuré de considérer que cette recommandation a été pleinement suivie. En outre, le GRECO aimerait recevoir davantage d'informations sur la manière dont le système fonctionne en pratique, y compris des chiffres sur les consultations publiques effectuées, les exceptions aux consultations publiques (et leur justification), les délais moyens de consultation (qui permettraient de savoir s'ils sont suffisants), etc.
55. Dans l'attente d'une pratique régulière, qui prouverait que les difficultés de mise en œuvre ayant donné lieu à cette recommandation n'ont plus lieu d'être, le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix

56. *Le GRECO avait recommandé 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*

⁷ Voir aussi à ce sujet le document de travail de la Commission européenne [2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary](#).

desquelles des rencontres ont eu lieu ainsi que les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions.

57. Les autorités rappellent que le lobbying est réglementé par la loi XLIX de 2006 sur le lobbying. Elles mentionnent également la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025, qui s'applique aussi à cette activité puisque le gouvernement demande aux organes compétents d'élaborer avant le 31 décembre 2024 des codes de déontologie pour les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et leurs conseillers et conseillères, les membres du Parlement (Assemblée nationale) et le personnel du Bureau de l'Assemblée nationale. Ces codes doivent définir les règles applicables aux relations avec les lobbyistes.
58. Le GRECO prend note de ces avancées. Il attend de recevoir davantage d'informations sur les codes de déontologie qui seront élaborés et doivent comporter des dispositions sur les relations entre les PHFE et les lobbyistes.
59. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x

60. *Le GRECO avait recommandé 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.*
61. Les autorités réaffirment la pertinence des dispositions de plusieurs textes qui avaient déjà été prises en compte dans l'élaboration du rapport d'évaluation, à savoir : la loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale ; la loi XXXIII de 2016 sur le statut des évaluateurs de projets publics et sur la modification de certaines lois connexes ; la loi CXLIII de 2015 sur les marchés publics ; la loi CXCV de 2011 sur les finances publiques et la loi CLII de 2007 sur l'obligation de déclaration de patrimoine.
62. Le GRECO constate qu'aucun progrès n'a été réalisé à propos de cette recommandation.
63. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi

64. *Le GRECO avait recommandé 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.*
65. Les autorités indiquent que la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 traite la question soulevée dans cette recommandation. En particulier, le chapitre 5.2 de cette stratégie énonce que « les codes de conduite fournissent aussi des orientations sur les règles de procédure à suivre pour refuser tout avantage ou bénéfice offert et prévoient la conduite à tenir pour accepter des cadeaux et autres avantages ».

66. Le GRECO prend note de ces informations et attend de recevoir davantage d'informations sur la mise en œuvre de cette recommandation.

67. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii

68. *Le GRECO avait recommandé 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.*

69. Les autorités indiquent que la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 aborde le phénomène du « pantouflage » et que le code de conduite connexe devrait également traiter des restrictions applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et à leurs conseillers et conseillères, aux membres du Parlement (Assemblée nationale) et au personnel du Bureau de l'Assemblée nationale après la cessation de leurs fonctions, ainsi que des dispositions qui encadrent leurs relations avec les lobbyistes. Les dispositions légales pertinentes dans certains secteurs régissent ces questions.

70. Les autorités rappellent ensuite les dispositions de la loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale, de la loi V de 2013 sur le Code civil et de la loi I de 2012 sur le Code du travail, déjà prises en compte dans l'élaboration du rapport d'évaluation.

71. Le GRECO prend note du fait que la nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 aborde le phénomène du « pantouflage » et que le code de conduite connexe à venir devrait également traiter des restrictions applicables après la cessation des fonctions. Il attend de recevoir davantage d'informations sur la mise en œuvre de cette recommandation.

72. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiii

73. *Le GRECO avait recommandé 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.*

74. Les autorités indiquent que l'article 94(2) de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale, entré en vigueur le 31 mars 2023, prévoit que les déclarations de patrimoine soumises à compter du 1^{er} août 2022 par tous les parlementaires (y compris les hauts responsables politiques occupant des fonctions de l'exécutif et titulaires d'un mandat parlementaire (Assemblée nationale)) seront publiées par la Commission des immunités sur le site internet de l'Assemblée nationale, de manière accessible et consultable. La

Commission des immunités fournit un lien distinct vers le site internet de l'Assemblée nationale⁸.

75. Les autorités rappellent que, conformément à la loi CLII de 2007 sur l'obligation de déclaration de patrimoine, les assistants et assistantes (délégués) de la ou du Premier ministre sont tenus de déclarer leur patrimoine chaque année et les conseillers et conseillères politiques tous les cinq ans. Leurs déclarations ne sont pas publiques. Les déclarations publiques de patrimoine sont numérisées et publiées sur le site internet du gouvernement. La « numérisation » des déclarations de patrimoine ne consiste pas simplement à scanner la déclaration, mais à créer un document électronique entièrement nouveau et totalement identique à la déclaration de patrimoine originale. Le contenu de ce document électronique apparaît en caractères électroniques (et non en simples images), est entièrement consultable et peut faire l'objet d'autres opérations logicielles.
76. Le GRECO observe que, en ce qui concerne la première partie de cette recommandation, les déclarations publiques de patrimoine semblent être numérisées et soumises par voie électronique – un processus qui permet de les comparer, ce qui est l'objectif de cette recommandation. Par contre, la manière dont toutes les autres PHFE qui ne sont pas parlementaires déclarent leur patrimoine n'est pas clairement établie. Par ailleurs, le GRECO constate qu'aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la deuxième partie de cette recommandation.
77. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv

78. *Le GRECO avait recommandé 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.*
79. Les autorités rappellent les dispositions pertinentes de la loi CXXV de 2018 sur la fonction publique nationale, déjà prises en compte lors de l'élaboration du rapport d'évaluation.
80. Le GRECO note qu'aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne la mise en œuvre de cette recommandation.
81. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

⁸ <https://www.parlament.hu/web/guest/keresheto-vagyonyilatokzatok-kepviselok>.

Recommandation xv

82. *Le GRECO avait recommandé 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.*
83. Les autorités indiquent qu'une pratique régulière prédomine depuis longtemps, selon laquelle l'Assemblée nationale lève l'immunité des parlementaires (y compris des hauts responsables politiques occupant de hautes fonctions de l'exécutif et détenant un mandat de parlementaire, le cas échéant) qui font l'objet de poursuites pour des infractions pénales liées à la corruption. Il n'y a donc pas d'obstacle procédural à la conduite de procédures pénales dans de tels cas.
84. Les autorités rappellent qu'en vertu de la loi XC de 2017 sur le Code de procédure pénale, seul le ministère public est autorisé à enquêter sur les infractions pénales commises par des titulaires de fonctions publiques bénéficiant d'une immunité ou par des personnes bénéficiant d'une immunité en vertu du droit international. Elles expliquent qu'en vertu de cette loi, l'immunité d'un ou d'une parlementaire n'entrave pas la poursuite de l'enquête pendant la phase de détection d'une infraction de corruption. Il est donc possible de recueillir et d'évaluer les preuves nécessaires pour établir un soupçon raisonnable d'une telle infraction à l'encontre du ou de la parlementaire concernée. S'il s'avère nécessaire de lever l'immunité d'un ou d'une parlementaire au cours de l'enquête, le Service des enquêtes de la Direction générale du ministère public et le département compétent du Bureau du Procureur général prennent des mesures immédiates pour soumettre la demande de levée de l'immunité, puis l'Assemblée nationale se prononce sans délai sur cette requête. À titre d'exemple, les autorités citent une procédure pénale en cours contre un ancien secrétaire d'État d'un ministère nommé pour des raisons politiques, qui était également député au moment de la commission d'un acte de corruption. Dans ce cas, l'Assemblée nationale a levé l'immunité du député sept jours après la présentation de la requête du Bureau du Procureur général. Le parquet a rapidement procédé à l'interrogatoire du suspect. L'immunité a été levée en décembre 2021 et, en octobre 2022, des poursuites ont été engagées contre le député et 21 complices.
85. Les autorités rappellent également qu'en vertu de la loi C de 2012 sur le Code pénal, le délai de prescription ne court pas pendant la période au cours de laquelle l'engagement ou la poursuite d'une procédure pénale était impossible en raison de l'immunité attachée à la fonction publique exercée par la personne visée, cette immunité légale n'ayant pas été levée par l'organe habilité à le faire. L'immunité ne crée donc en rien obstacle à une procédure pénale ultérieure.
86. Le GRECO prend note de ces informations, dont la plupart ont déjà été prises en compte dans le rapport d'évaluation. Il précise que la question qui avait donné lieu à cette recommandation est le fait que les parlementaires ne bénéficient pas seulement d'une immunité de fonction, mais aussi d'une immunité qui s'étend aux actes qui ne relèvent pas de leur fonction de parlementaires. En outre, la Loi fondamentale hongroise ne prévoit pas d'immunité pour les ministres et les secrétaires d'État. Les ministres et les

secrétaires d'État qui siègent également au Parlement ne devraient donc pas bénéficier d'une immunité pour les actes liés à leurs fonctions au sein de l'exécutif. Aucune information n'a été communiquée pour remédier à cette lacune énoncée dans le rapport d'évaluation.

87. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs (Police et Service national de protection)

Recommandation xvi

88. *Le GRECO avait recommandé 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.*
89. Les autorités rappellent que la Loi fondamentale hongroise (articles T(4) et 46(6)) ordonne que les règles détaillées relatives à l'organisation et au fonctionnement de la police soient déterminées par une loi organique. C'est ce qu'a fait la loi XXXIV de 1994 sur la police (loi sur la police), adoptée à la majorité des deux tiers des voix des membres de l'Assemblée nationale. La loi sur la police dispose que la Directrice générale ou le Directeur général du Service national de protection et la Directrice ou le Directeur de la Police nationale sont nommés et révoqués par la ou le Premier ministre, sur proposition de la ou du ministre de l'Intérieur et après avis de la commission parlementaire compétente. Ce processus de sélection est également soumis à d'autres dispositions énoncées dans 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, ainsi qu'à des dispositions détaillées sur l'exécution de ces tâches, la surveillance du train de vie et les contrôles d'intégrité.
90. Le GRECO prend note de ces informations, qui ont déjà été prises en considération dans le rapport d'évaluation. En l'absence de nouveaux progrès, le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii

91. *Le GRECO avait recommandé 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.*
92. Les autorités rappellent que la Loi fondamentale hongroise ordonne que la police opère sous la direction du gouvernement et que le décret gouvernemental n° 182/2022 (V.24) sur les obligations et les compétences des membres du gouvernement énonce que la personne en charge des services répressifs est la ou le ministre de l'Intérieur. Cette ou ce ministre a notamment pour mission d'élaborer la législation relative à la police. La loi sur la police prévoit que, sauf disposition contraire, la ou le ministre de l'Intérieur peut

prendre des décisions individuelles pour exécuter une mission de police ou pour réparer une omission.

93. Selon les autorités, l'octroi d'autorisations relatives au contrôle de la police et du Service national de protection à différents niveaux de contrôle – à savoir le gouvernement, la ou le ministre de l'Intérieur et la Directrice ou le Directeur de la Police nationale – est indispensable pour garantir le fonctionnement efficace et uniforme du pouvoir exécutif. Les autorités précisent que l'indépendance fonctionnelle (opérationnelle) du Service national de protection est garantie par la loi, ce qui lui permet d'agir à l'abri de toute influence extérieure, à l'exclusion de tout verrouillage ou de toute autre forme d'influence extérieure directe ou indirecte susceptible d'affecter ses décisions.
94. Le GRECO prend note de ces informations qui n'apportent rien de nouveau à la situation évaluée dans le rapport d'évaluation, puisqu'aucun changement ou progrès n'a été signalé dans ce domaine. Dans ce contexte, le GRECO réaffirme l'importance d'énoncer clairement le principe de l'indépendance opérationnelle de la police dans les cas particuliers, conformément à l'État de droit. Cette question n'a pas été réglée, de même que la nécessité de limiter, de façon générale, les instructions émanant des niveaux politiques à des questions telles que la planification stratégique, les questions budgétaires, etc.
95. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xviii

96. *Le GRECO avait recommandé 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.*
97. Les autorités rappellent que le chapitre VI de la loi XLII de 2015 sur le statut du personnel professionnel des services répressifs (la loi sur les services soumis à critères professionnels) et son règlement d'application déterminent un système de critères objectifs qui ne tiennent pas compte du genre (fondé par exemple sur les études, la santé physique et psychologique, etc.), applicable aussi bien à la police qu'au Service national de protection. Selon le rapport sur la parité au sein de la police, établi au 1^{er} janvier 2023, les femmes employées par la police représentent 36 % de l'ensemble du personnel. Si l'on examine la répartition par sexe des membres du personnel pour chaque grade, on constate qu'au 1^{er} janvier 2023, la proportion de femmes parmi les officiers (officier, officier supérieur ou général) était de 33 %, tandis qu'elle s'élevait à 21 % parmi les officiers adjoints.
98. Les autorités indiquent que la promotion d'une représentation adéquate des femmes au niveau organisationnel du Service national de protection est un exemple clair de la recherche de parité entre les sexes. Depuis 2021, c'est une femme générale qui est Directrice générale de l'organisation et un certain nombre de femmes ont également

été nommées à des postes de direction dans des services qui relèvent directement de la Directrice générale.

99. Le GRECO prend note de ces informations. Aucun détail spécifique n'a été fourni au sujet des politiques en cours visant à atteindre l'objectif de promotion de la parité entre les femmes et les hommes dans la police.
100. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xix

101. *Le GRECO avait recommandé 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.*
102. Les autorités mentionnent l'application de la loi sur les services professionnels qui fixe les conditions d'établissement des relations professionnelles et dont l'objectif est d'éliminer les risques de corruption. Elles mentionnent également l'application de la loi CXXV de 1995 sur les services de Sécurité nationale, qui définit l'éventail des personnes soumises à des procédures de contrôle préalable. Parmi elles figurent la Commandante nationale ou le Commandant national des services répressifs et son adjoint ou adjointe, la Directrice ou le Directeur de la Police nationale, la ou le responsable du poste de police du comté, la ou le responsable du poste de police aux frontières, toutes les personnes nommées au grade de général, ainsi que l'ensemble du personnel du Service national de protection. Les autorités citent également le décret n° 15/2015 (IV.10) du ministre de l'Intérieur sur la détermination des personnes soumises à des procédures de contrôle préalable et sur les missions et compétences du ministre de l'Intérieur et fournissent des dispositions détaillées supplémentaires à propos des postes soumis à des procédures de contrôle préalable. Enfin, les autorités évoquent la décision gouvernementale n° 1328/2020 (19.VI.) sur l'adoption de la Stratégie nationale à moyen terme de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022 et le Plan d'action connexe sur l'évaluation des emplois exposés au risque de corruption, qui a été mené aux niveaux d'encadrement et de direction de la police.
103. Par ailleurs, les autorités mentionnent une cartographie des emplois et des postes présentant un risque élevé de corruption et de manquement à l'intégrité, qui a été réalisée avec l'aide de l'École nationale de la fonction publique. Les données de ce travail de cartographie ont été incorporées dans le système du Service national de protection. L'analyse des données a été effectuée par l'Office central de statistique. Cette démarche devrait permettre au Service national de protection de mener des procédures préparatoires et des activités de renseignement plus efficaces qu'à l'heure actuelle. Les évaluations et les analyses se poursuivront dans le cadre des mesures de mise en œuvre de la prochaine Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025.
104. Le GRECO se félicite de la réalisation d'une cartographie des emplois et des postes qui présentent un risque élevé de corruption. Il attend de recevoir de plus amples

informations sur son développement et sur les mesures correctives correspondantes qui seront prises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025.

105. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx

106. *Le GRECO avait recommandé 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.*
107. Les autorités évoquent le chapitre II de la loi sur le personnel professionnel, qui énonce les principes fondamentaux applicables aux relations avec les services et les professionnels, par exemple l'exigence de bonne foi, l'intégrité dans l'exercice de ses fonctions et l'interdiction de l'abus de droit, qui s'applique également au personnel civil des forces de l'ordre et aux gardes-frontières sous contrat. La loi définit aussi les principes éthiques de la profession des forces de l'ordre, notamment la loyauté, la primauté de l'intérêt national, la dignité et l'équité, l'absence de préjugés, l'impartialité, le sens des responsabilités, le professionnalisme, la coopération et la proportionnalité. Pour le personnel de haut rang, il existe – entre autres – une exigence supplémentaire d'exemplarité. La mesure n° 1/2017 (II.14) de la Direction générale de la Police nationale contient des dispositions détaillées sur la réception des signalements de risque de corruption et de manquement à l'intégrité lié au fonctionnement de la Direction générale de la Police nationale, et sur la conduite d'enquêtes à cet égard.
108. Les autorités mentionnent également la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 (et son plan d'action). Cette stratégie répondra à la nécessité de définir et d'appliquer des exigences spécifiques en matière d'éthique et de conduite pour la prévention, la détection et la rectification de situations de conflits d'intérêts (cadeaux, avantages, relations avec des tiers, lobbying, pantouflage, etc.).
109. Le GRECO prend note de ces informations et précise que, pour cette recommandation, il avait tenu compte du fait que les questions d'intégrité étaient couvertes par d'autres dispositions légales et normes internes de la police (voir le paragraphe 165 du rapport d'évaluation). Il avait donc appelé les autorités à traiter les règles d'éthique et d'intégrité dans un seul texte, dans un souci de clarté et d'accessibilité. Cela n'a pas encore été fait, même si les autorités estiment que l'élaboration d'un code relève des mesures envisagées dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025. Cette intention doit encore se concrétiser dans la pratique.
110. Le GRECO conclut que la recommandation xx n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxi

111. *Le GRECO avait recommandé 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.*
112. Les autorités rappellent que la procédure existante garantit la détection des risques de corruption et de manquement à l'intégrité liés à la police. En outre, le Service national de protection organise et dispense régulièrement à son propre personnel des formations de sensibilisation à l'intégrité. Les membres du personnel peuvent contacter le personnel du Service de prévention de la corruption pour obtenir de l'aide s'ils ou elles ont des questions relatives à l'éthique et à l'intégrité.
113. Le GRECO prend note de ces informations, qui ont déjà été prises en considération dans le rapport d'évaluation. En l'absence de nouveaux progrès, le GRECO conclut que la recommandation xxi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxii

114. *Le GRECO avait recommandé 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.*
115. Les autorités rappellent que, conformément à la législation, outre la Directrice ou le Directeur de la Police nationale et la Directrice générale ou le Directeur général du Service national de protection, sont également soumis à des procédures de contrôle préalable les adjoints et adjointes de la Directrice ou du Directeur de la Police nationale, les responsables des commissariats de comté, les responsables des postes de police et les responsables des postes de police aux frontières, ainsi que l'ensemble du personnel du Service national de protection. Les autorités indiquent par ailleurs que les critères objectifs requis dans le cadre d'une sélection transparente et fondée sur le mérite des directrices et directeurs sont également garantis de façon adéquate par la législation en vigueur.
116. En outre, les autorités réitèrent que le Service national de protection est chargé de la détection et de la prévention de la criminalité au sein de la police. Il accomplit l'étendue de ses missions uniquement avec des policiers professionnels qui respectent des normes éthiques élevées, et il en va de même pour les personnes qui exercent des fonctions d'encadrement. La Directrice générale ou le Directeur général du Service national de protection est nommé par la ou le Premier ministre sur proposition de la ou du ministre de l'Intérieur. Selon l'article 5 de la loi sur la police, « le ministre (j) peut, sauf dispositions légales contraires, adresser des instructions individuelles pour l'exécution d'une mission ou pour réparer une omission ».
117. Le GRECO prend note de ces informations. En l'absence de nouveaux progrès, le GRECO conclut que la recommandation xxii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxiii

118. *Le GRECO avait recommandé que le régime des conflits d'intérêts soit élargi afin d'inclure les processus décisionnels et les intérêts financiers.*
119. Les autorités rappellent que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont énoncées dans la loi sur le personnel professionnel et dans le Code de déontologie de la police. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 vise également à modifier le Code, sur la base d'une proposition du GRECO.
120. Le GRECO attend de recevoir des informations sur l'application de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 et son incidence éventuelle sur la mise en œuvre de cette recommandation.
121. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxiv

122. *Le GRECO avait recommandé 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.*
123. Les autorités indiquent que l'instruction n° 16/2023 (VI.9) du ministre de l'Intérieur sur la procédure d'acceptation des dons offerts aux organismes et institutions sous le contrôle et la supervision du ministère de l'Intérieur est entrée en vigueur le 25 juin 2023. Ce texte interdit l'acceptation des dons qui visent à influencer l'exécution des tâches légalement définies de l'organisme destinataire, ainsi que des dons qui ne peuvent être utilisés qu'au bénéfice de certains groupes de personnes (annexe 1, point 8, alinéas a) et c)). Si le don a une valeur brute supérieure à 50 000 HUF (environ 126 EUR), l'organisme bénéficiaire est tenu de publier sur son site internet, dans les huit jours suivant l'acceptation du don, sa nature et sa valeur (avec l'accord du donateur), la date de réception et le nom du donateur, l'usage prévu du don indiqué dans l'accord, le nom du bénéficiaire du don et sa localisation. En outre, l'organisme bénéficiaire est tenu de conserver toutes les données relatives au don pendant trois ans (points 19 et 20). L'organisme bénéficiaire peut également publier une déclaration du donateur (à la demande de ce dernier) qui précise l'objectif et la raison du don.
124. Les autorités rappellent qu'en vertu de l'ordonnance n° 26/2010 du ministre de l'Intérieur relative à la publication de règlements sur la procédure d'acceptation des dons offerts à certains services répressifs et établissements d'enseignement placés sous le contrôle du ministère de l'Intérieur, les données sur les dons supérieurs à 50 000 HUF (environ 126 EUR) et sur les donateurs ont été publiées en continu de 2010 au 7 juillet 2023 sur le site suivant : <https://www.police.hu/hu/a-rendorsegrol/gazdalkodasiadatok/adomanyok>. Conformément à l'instruction

n° 16/2023 du ministre de l'Intérieur, ces informations sont désormais publiées sur le Portail de protection des données policières : <https://adatvedelem.police.hu/web/guest/kozadat>.

125. Les autorités rappellent que l'obligation de publication figurait déjà dans l'ordonnance n° 14/2014 (V.23) de la Direction générale de la Police nationale sur les règles de publication électronique des données d'intérêt général ou de données accessibles pour des motifs d'intérêt général (annexe 5) et dans la liste II des publications individuelles, puis qu'elle avait été reprise dans l'instruction n° 39/2019 (XI.19) de la Direction générale de la Police nationale sur le règlement relatif à la protection des données.
126. En ce qui concerne le fonctionnement et les activités du Service national de protection, pour éviter tout conflit d'intérêts, les dons ne sont pas acceptés en espèces ni sous aucune autre forme.
127. Le GRECO se félicite de l'adoption des nouvelles dispositions (instruction n° 16/2023 (VI.9) du ministre de l'Intérieur) destinées à renforcer les exigences relatives à la réception de dons afin d'éviter les conflits d'intérêts et de prévenir la corruption, ainsi qu'à assurer une plus grande publicité à cet égard. En ce qui concerne la transparence des dons, le GRECO n'est pas convaincu par le fait que la publication de la nature et la valeur du don soit subordonnée à l'accord du donateur. Cette exception va à l'encontre de l'objectif de transparence poursuivi avec l'adoption des nouvelles règles et ne répond pas non plus à l'exigence spécifique de publication de la nature et la valeur du don, telle qu'énoncée dans la deuxième composante de la recommandation xxiv.
128. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv

129. *Le GRECO avait recommandé 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.*
130. Les autorités expliquent que la loi sur le personnel professionnel (la loi XLII de 2015 sur le statut du personnel professionnel des services répressifs) vise et détermine l'établissement et la cessation de la relation juridique du personnel professionnel avec les services répressifs pour lesquels il travaille. Le suivi des activités des agents et agentes qui ont quitté la police représenterait une restriction importante de leurs droits fondamentaux. Les autorités rappellent que la pratique et la législation en vigueur prévoient la protection de l'intégrité de ces services, y compris contre les conflits d'intérêts une fois qu'un agent ou une agente a quitté la police.
131. Le GRECO prend note de ces informations. Il souhaite souligner que, comme l'énonce le paragraphe 211 du rapport d'évaluation, l'arrivée de policiers spécialisés dans le secteur privé après leur départ de la police peut comporter un certain nombre de risques (l'utilisation abusive d'informations obtenues dans l'exercice des fonctions policières, l'influence exercée sur un ou une fonctionnaire de police dans l'exercice de ses fonctions

dans l'espoir ou l'attente d'un futur emploi ou encore l'utilisation des relations avec d'anciens collègues au profit injustifié du nouvel employeur). Cette recommandation demande aux autorités de mener une étude sur ces risques, puis – uniquement si cela est jugé nécessaire sur la base des résultats de cette étude – d'adopter des dispositions en matière de transparence et de conflits d'intérêts. Il semble qu'aucune étude de ce type n'ait été réalisée à ce jour.

132. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvi

133. *Le GRECO avait recommandé 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.*
134. Les autorités mentionnent la loi XXXIV de 1994 sur la police, qui prévoit que la décision relative à l'appréciation d'une plainte contre une mesure de police est une décision administrative et qu'il existe donc un droit de recours contre cette décision (article 93/B (1) de la loi). Elles expliquent que, si les droits fondamentaux d'une personne ont été violés par une mesure de police, la personne concernée peut déposer une plainte auprès de l'organe de police qui a pris la mesure. Elle peut également demander que la plainte soit appréciée par la Directrice ou le Directeur de la Police nationale ou la Directrice générale ou le Directeur général du Service national de protection après une enquête de la ou du Commissaire aux droits fondamentaux (article 92 (1) de la loi). Les autorités évoquent également à la loi CL de 2016 sur le Code de procédure administrative générale, la loi CXI de 2011 sur le Commissaire aux droits fondamentaux, la loi C de 2012 sur le Code pénal et à la loi XC de 2017 sur le Code de procédure pénale.
135. Le GRECO prend note de ces informations. Il renvoie au paragraphe 230 du rapport d'évaluation qui précise que – hormis le Commissaire aux droits fondamentaux (l'équivalent de l'institution du médiateur) – le système actuel de traitement des plaintes déposées par des citoyens et citoyennes contre la police semble faible et largement dirigé par la police elle-même, via le Bureau central des plaintes. C'est un système dans lequel la police enquête sur la police. Cette recommandation demande la révision du mécanisme actuellement en place au sein de la police pour traiter les plaintes des citoyens et citoyennes, afin de garantir une indépendance, une autonomie et une transparence suffisantes des enquêtes sur ces plaintes. Cette révision ne semble pas avoir eu lieu.
136. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xxvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvii

137. *Le GRECO avait recommandé 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.*
138. Les autorités mentionnent la procédure en vigueur prévue par la loi XXXIV de 1994 sur la police, dans laquelle une agente ou un agent de police agissant dans l'exercice de ses fonctions est tenu de prendre des mesures ou d'entreprendre la prise de mesures s'il ou elle remarque ou est informée de faits, circonstances ou actes qui troublent ou mettent en danger la sécurité publique, l'ordre public ou l'ordre aux frontières de l'État. En cas d'urgence, cette obligation s'applique également aux agentes et agents de police qui ne sont pas en service, sous réserve qu'elles et ils soient aptes à agir au moment où il convient de le faire. Les forces de police sont tenues d'agir conformément aux dispositions légales et sans parti pris.
139. Les autorités citent également l'article 300(1) du Code pénal, en vertu duquel une agente ou un agent de police, qui dans l'exercice de ses fonctions obtient des informations crédibles sur la commission d'une infraction pénale non révélée de corruption active ou passive, de corruption active ou passive d'une agente ou d'un agent de police, de corruption active ou passive dans le cadre d'une procédure engagée devant un tribunal ou une autorité ou de trafic d'influence actif ou passif et ne les signale pas aux autorités dès qu'elle ou il en a connaissance, se rend coupable d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans.
140. Les autorités ajoutent que le Service national de protection continuera d'enquêter sur d'éventuelles plaintes pour atteinte à l'intégrité dans le cadre des enquêtes menées par la ou le fonctionnaire concernée et mentionnent également les dispositions de l'instruction n° 16/2023 du ministre de l'Intérieur qui définit la politique de la police en matière de gestion des dons (voir recommandation xxiv). Une modification de l'instruction n° 17/2017 (5 mai 2017) du Directeur général du Service national de protection sur la procédure de traitement des incidents portant atteinte à l'intégrité organisationnelle du Service national de protection a été publiée le 19 juillet 2023, en lien avec la loi sur les plaintes, le lancement d'alerte et les règles de signalement des abus. L'instruction avait été publiée sur le fondement de l'article 6 (2)a pour modifier la loi sur les règles de procédure relatives aux plaintes, au lancement d'alerte et aux signalements et enquêtes relatifs aux abus.
141. Le GRECO observe qu'aucun élément des informations fournies par les autorités ne concerne précisément ce qui est demandé par la recommandation xxvii, à savoir l'exigence clairement faite aux fonctionnaires de police qu'ils et elles signalent tout manquement à l'intégrité constaté dans l'exercice de leurs fonctions.
142. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii n'a pas été mise en œuvre.

143. *Le GRECO avait recommandé 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.*
144. Les autorités indiquent que la loi XXV de 2023 sur les plaintes, les signalements d'intérêt général et les règles relatives au lancement d'alerte (ci-après, la loi sur les plaintes), entrée en vigueur le 24 juillet 2023, met en place de nouvelles dispositions légales sur le signalement d'abus (lancement d'alerte), tout en garantissant une protection effective des lanceurs et lanceuses d'alerte. La loi sur les plaintes prévoit que les plaignants et plaignantes ou les lanceurs et lanceuses d'alerte qui signalent un abus ne subissent aucun préjudice en déposant une plainte et puissent le faire par le biais d'un système de signalement sécurisé. Elle précise quelles sont les personnes qui peuvent déposer une plainte par l'intermédiaire du système interne de lancement d'alerte⁹ et sous quelles modalités¹⁰, les motifs du signalement (c'est-à-dire des informations sur un acte ou une omission illicite ou supposée illicite ou sur une autre faute commise dans le cadre de l'emploi ou dans l'exercice de fonctions officielles) et le moment où une telle plainte peut être déposée. Le système de signalement est entré en vigueur le 25 juillet 2023.
145. La loi sur les plaintes fixe également la durée de la procédure (pas plus de 30 jours à compter du jour de réception du signalement – ce délai pouvant être prolongé, pour des motifs justifiés, sans dépasser trois mois pour l'ensemble de la procédure). Elle prévoit également ce qui peut se passer au cours de la procédure : la lanceuse ou le lanceur d'alerte peut être invité à fournir des informations supplémentaires ou à préciser le signalement/les faits ; l'enquête sur le signalement peut être supprimée (si celui-ci est anonyme, soumis par une personne non autorisée, soumis plusieurs fois, etc.). Des mesures de protection des lanceuses et lanceurs d'alerte sont prévues si le signalement est réputé licite (chapitre 2, sous-chapitre 8 de la loi sur les plaintes), si les informations communiquées entrent dans le champ d'application des dispositions légales des actes de l'Union européenne visés aux annexes 1 ou 2 de la loi sur les plaintes ou des

⁹ Il peut s'agir de membres ou d'anciens membres du personnel du Service national de protection (SNP) ; de personnes qui souhaitent établir une relation juridique avec le SNP et pour lesquelles la procédure d'établissement d'une telle relation a été engagée ; de travailleurs et travailleuses indépendants ou d'entreprises individuelles ayant une relation contractuelle avec le SNP ; de personnes qui souhaitent établir une relation contractuelle avec le SNP pour lesquelles la procédure pertinente a été engagée ; d'entrepreneurs, sous-traitants, fournisseurs ou autres personnes sous la supervision et le contrôle d'un administrateur qui ont engagé une procédure d'établissement d'une relation contractuelle avec le SNP et qui ont ou ont eu une relation contractuelle avec le SNP ; de stagiaires du SNP.

¹⁰ Le signalement peut être fait en personne, pendant les heures de bureau, auprès de la ou du responsable du Service national de protection (SNP) ou, lorsque la lanceuse ou le lanceur d'alerte travaille au sein du SNP, auprès de la ou du responsable du Service des ressources humaines de la Direction de l'économie et des ressources humaines du SNP ; par écrit ; par courrier ; par voie électronique via l'interface de signalement des abus accessible sur le site internet officiel du SNP et sur le site intranet interne par le biais du service e-Paper, ou par courrier électronique à l'adresse suivante : visszaeles@nvsz.hu.

dispositions légales qui garantissent leur mise en œuvre et leur respect, ou si la personne à l'origine du signalement a des motifs raisonnables de penser qu'il existe des circonstances pertinentes (chapitre 8 de la loi sur les plaintes). Enfin, la loi précise dans quel cas un signalement est réputé licite¹¹ et prévoit que le Service national de protection veille, entre autres, à ce que les données à caractère personnel de la lanceuse ou du lanceur d'alerte et de la personne concernée par le signalement ne soient pas divulguées à des personnes autres que celles qui sont habilitées à les connaître.

146. Les autorités indiquent également que la loi sur les plaintes stipule expressément que «les *organes de l'État* et les organes des collectivités locales traitent les plaintes et les rapports d'intérêt public conformément à la présente loi ». Les dispositions de la loi sur les plaintes visent à renforcer la protection des personnes qui s'adressent au Service national de protection, mais aussi à la police, qui est un organe de l'État, car le champ d'application de la loi sur les plaintes s'étend à toutes les plaintes/rapports, quelle que soit la personne qui les dépose.
147. Les autorités indiquent également que le décret gouvernemental n° 225/2023 (VI.8) sur la désignation des organes gouvernementaux tenus de mettre en place un système distinct de signalement des abus prévoit que le siège de la Police nationale est dans l'obligation d'utiliser un système distinct de signalement des abus et de lancement d'alerte, notamment pour la réception des informations sur les infractions aux subventions nationales et de l'UE et de fraude budgétaire. Les autorités citent par ailleurs divers articles de la loi sur le personnel professionnel, du Code pénal, de la loi XC de 2017, qui avaient déjà été pris en compte dans le rapport d'évaluation. En outre, l'instruction 51/2013 (XII.16) du quartier général de la police nationale sur le traitement des plaintes et des notifications, fournit des détails sur le traitement des plaintes et des notifications reçues par la police. Ces instructions sont en cours de modification à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur les plaintes. Selon le point 4 des instructions, « ... *un rapport ou une plainte spécifique concernant un dirigeant sous l'autorité du chef de la police nationale ou concernant une personne faisant partie du personnel de la police, qui est lié à un crime d'une importance matérielle particulière, en particulier la corruption ou les crimes contre la propriété, doit être rapporté oralement au chef de la police nationale* ».

¹¹ Le signalement est licite si la lanceuse ou le lanceur d'alerte a effectué le signalement via l'un des systèmes de signalement des abus ; a obtenu les informations signalées dans le cadre de ses activités professionnelles et a des motifs raisonnables de penser que les circonstances auxquelles les faits signalés se rapportent étaient vraies au moment du signalement ; ou si la lanceuse ou le lanceur d'alerte est passé.e d'abord par le système de signalement des abus, puis par le système distinct de signalement des abus, ou directement par le système distinct de signalement des abus ; et si l'opérateur du système de signalement des abus ou l'organisme responsable de la procédure n'a pas pris les mesures prévues par la loi sur les plaintes dans les délais impartis, et que la lanceuse ou le lanceur d'alerte a des motifs raisonnables de penser que les circonstances auxquelles le signalement se rapporte présentent un risque manifeste de préjudice pour l'intérêt général, en particulier lorsqu'il existe un risque de préjudice irréparable, ou si la lanceuse ou le lanceur d'alerte a des motifs raisonnables de penser que, lorsque le système de signalement des abus est utilisé, il existe une possibilité manifeste qu'en raison des caractéristiques particulières des circonstances de l'affaire à laquelle le signalement se rapporte, des mesures préjudiciables risquent d'être prises à son encontre en vertu de la loi sur les plaintes, ou que le fond de la plainte ne soit pas traité.

148. Le GRECO prend note de ces informations et s'en félicite. En ce qui concerne la partie (i) de cette recommandation, le GRECO constate que la nouvelle loi sur les plaintes (loi XXV de 2023) aborde le renforcement de la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte au sein du Service national de protection et précise les modalités de signalement des abus. Cependant, les autorités n'évoquent aucune interdiction claire des représailles à l'encontre des lanceurs et lanceuses d'alerte. En ce qui concerne la partie (ii), le GRECO attend de recevoir d'autres informations sur les activités de formation et de sensibilisation au lancement d'alerte à tous les niveaux de la hiérarchie policière et des chaînes de commandement.

149. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxix

150. *Le GRECO avait recommandé 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.*

151. Les autorités expliquent que, dans la pratique et compte tenu de la diversité des situations à prendre en compte, il est impossible de recenser dans une loi, de façon exhaustive, tous les différents comportements répréhensibles. Les autorités renvoient aux dispositions relatives aux mesures disciplinaires de la loi sur le personnel professionnel, du Code pénal, du Code de procédure pénale et de la loi CL de 2016 sur le Code de procédure administrative générale sur les recours juridictionnels contre les mesures policières, déjà fournies dans le rapport d'évaluation. À cet égard, les autorités rappellent que, si la personne qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire a épuisé ses voies de recours prévues par le Code de procédure pénale contre une décision disciplinaire, ou s'il n'existe pas de procédure de recours, un recours administratif peut être engagé en vertu de l'article 114 (1) de la loi CL de 2016 sur le Code de procédure administrative générale, qui porte sur les recours contre les mesures de police. Lorsqu'une mesure est prise par l'employeur à la suite de la décision d'une commission de discipline, un recours peut être déposé devant le tribunal administratif compétent contre le service de police concerné dans les trente jours qui suivent la réception de la décision de la commission de discipline pour contester la ou les mesures prises par l'employeur (article 225, paragraphe 4, de la loi sur le personnel professionnel).

152. Le GRECO prend note de ces informations. S'agissant de la partie (i) de cette recommandation, le GRECO souhaite souligner que, dans l'intérêt de la sécurité juridique, les manquements aux devoirs du personnel de la police et du Service national de protection qui conduisent à une action disciplinaire doivent être clairement définis. Cela ne signifie pas qu'il faille fournir une liste exhaustive de tous les manquements possibles, mais il faudrait au moins définir des catégories claires dans lesquelles classer ces infractions, comme le propose le rapport d'évaluation. Celui-ci énonce qu'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 (paragraphe 248 du rapport d'évaluation). Cette définition ne semble pas avoir été établie. En ce qui concerne la partie (ii) de cette recommandation, aucun progrès ne semble avoir été réalisé par rapport à la révision du régime disciplinaire en vue d'exclure toute possibilité pour un supérieur hiérarchique de trancher seul de questions de discipline.

153. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xxix n'a pas été mise en œuvre.

CONCLUSIONS

154. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie n'a mis en œuvre de façon satisfaisante aucune des vingt-neuf recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du cinquième cycle. Sur les vingt-neuf recommandations en suspens, cinq ont été partiellement mises en œuvre et vingt-quatre n'ont pas été mises en œuvre.
155. Plus précisément, les recommandations vii, viii, xiii, xix et xxiv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, ix, x, xi, xii, xiv, xv, xvi, xvii, xviii, xx, xxi, xxii, xxiii, xxv, xxvi, xxvii, xxviii et xxix n'ont pas été mises en œuvre.
156. S'agissant des hautes fonctions de l'exécutif, bien que la mise en œuvre des recommandations formulées pour les PHFE n'ait pas beaucoup progressé, certaines mesures (limitées) ont été prises. Par exemple, les dispositions relatives à l'état d'urgence qui permettaient d'appliquer des exceptions ou des dérogations à la liberté d'information ont été abrogées et des modifications prometteuses ont été apportées à la législation existante en vue de promouvoir la mise en œuvre pratique des consultations publiques. La Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025 prévoit d'examiner les mécanismes mis en place pour prévenir la corruption afin qu'ils s'appliquent également aux PHFE et à leurs conseillères et conseillers. Elle prévoit également que le gouvernement demande aux organismes compétents d'élaborer des codes de déontologie pour les PHFE afin d'aborder spécifiquement les conflits d'intérêts, les cadeaux et autres avantages, les restrictions applicables après la cessation des fonctions, les règles relatives aux contacts avec les lobbyistes, etc. Il s'agit là toutefois d'intentions qui doivent encore être traduites effectivement dans la pratique.
157. En ce qui concerne les services répressifs, peu de progrès ont été accomplis et les autorités évoquent essentiellement les dispositions législatives qui étaient déjà en place au moment de l'évaluation. Le GRECO souligne que l'objet de la procédure de conformité est d'évaluer la mise en œuvre des recommandations et non de réévaluer la situation déjà décrite au moment de l'évaluation initiale. Certaines mesures positives ont été prises pour réaliser une cartographie des emplois et des postes qui présentent un risque élevé de corruption (qui sera encore développée dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2024-2025), la réglementation des dons et de leur publicité, et la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte.

158. Le GRECO appelle les autorités à mettre en œuvre des mesures ciblées et à entreprendre une action plus convaincante pour suivre toutes les recommandations en suspens. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. Conformément à l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement intérieur, le GRECO invite la cheffe de la délégation de la Hongrie à fournir des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à xxix, avant le 31 décembre 2025.
159. 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.