



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 23 juin 2017
Publication : 1^{er} août 2019

Public
GrecoRC4(2017)10

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 76^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités hongroises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Hongrie, lequel a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015) et rendu public le 22 juillet 2015 avec l'autorisation de la Hongrie ([Greco Eval IV Rep \(2014\) 10F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités hongroises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 31 janvier 2017 et a constitué, de même que les informations soumises par la suite, la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Autriche et la Roumanie de désigner des Rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Christian MANQUET au titre de l'Autriche et M. Andrei FURDUI au titre de la Roumanie. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation formulée dans le Rapport d'Évaluation et apprécie le niveau global de conformité du membre avec lesdites 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

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 18 recommandations à la Hongrie. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

6. En ce qui concerne les recommandations i à vi, les autorités indiquent qu'elles ont examiné leur cadre juridique et l'ont comparé à celui d'autres États membres du Conseil de l'Europe. Selon elles, la législation actuelle prévoit des garanties comparables à celles d'autres pays et il n'est donc pas envisagé de la réformer de fond en comble, mais de l'ajuster et de la compléter.
7. Sachant que c'est aux groupes politiques qu'il incombe habituellement de proposer des modifications au statut et à la rémunération des parlementaires, un rapport contenant les recommandations du GRECO, la législation en vigueur, les pratiques internationales et la voie à suivre a été soumis pour des échanges entre les partis. À ce jour, seul un parti a répondu. Ce n'est que lorsque tous les partis auront fait connaître leur position que les négociations pourront commencer, dans le but de dégager une majorité d'au moins deux tiers conformément à l'article 4, paragraphes 2 et 5 de la Constitution.
8. De plus, les autorités font savoir que des lignes directrices en matière de conduite à l'usage des parlementaires sont en cours d'élaboration. Elles incluront des règles de conduite applicables aux travaux de l'Assemblée nationale et à la participation aux sessions plénières et aux sessions des commissions, ainsi que des règles détaillées relatives aux conflits d'intérêts, à la déclaration de patrimoine, aux activités et fonctions que les parlementaires devront signaler au Président de l'Assemblée nationale, à la réception de cadeaux et à d'autres questions pertinentes, complétées

par un commentaire. Les autorités soulignent que, dans l'intervalle de la révision de la législation et des lignes directrices actuelles, l'Assemblée nationale et ses organes continueront à veiller à la mise en œuvre des dispositions en vigueur.

Recommandation i.

9. *Le GRECO a recommandé i) de s'assurer que toutes les propositions législatives sont traitées avec un niveau de transparence et de consultation approprié, et ii) que des règles soient introduites pour les parlementaires sur les interactions avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer sur le processus parlementaire.*
10. Les autorités hongroises n'ont pas donné de détails sur cette recommandation, en dehors des informations figurant aux paragraphes 6 à 8.
11. Le GRECO prend note des informations générales communiquées par les autorités, qui sont aussi censées donner suite à cette recommandation. Cependant, ces informations ne disent rien sur ce qui a été fait pour que les propositions législatives soient traitées avec un niveau de transparence et de consultation approprié, de même qu'elles ne montrent pas que des mesures concrètes aient été prises pour introduire des règles à l'usage des parlementaires sur les interactions avec les lobbyistes et autres tiers. Cela étant, le GRECO note qu'un processus de réflexion est toujours en cours au sein du Gouvernement.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

13. *Le GRECO a recommandé que soit adopté un code d'éthique ou de conduite à l'usage des députés et, le cas échéant, de leurs collaborateurs – qui devra traiter diverses situations de conflit d'intérêts (cadeaux et autres avantages, contacts avec des tiers dont les lobbyistes, activités accessoires, situations dans la période suivant la cessation des fonctions, etc.) – et qu'il soit complété par des mesures pratiques aux fins de sa mise en œuvre, telles qu'une formation et des conseils ciblés.*
14. Les autorités hongroises indiquent que des lignes directrices en matière de conduite à l'usage des parlementaires sont en cours d'élaboration, qui traiteront diverses questions ayant trait, entre autres, aux conflits d'intérêts (voir paragraphes 6 à 8).
15. Le GRECO prend note de ces informations, selon lesquelles des lignes directrices en matière de conduite à l'usage des parlementaires sont en cours d'élaboration et incluront des règles sur les conflits d'intérêts et un commentaire. Le GRECO se félicite que des mesures ont été prises pour introduire des règles ou lignes directrices applicables aux parlementaires dans le domaine en question. Toutefois, aucun résultat concret n'a été obtenu à ce jour.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO a recommandé que soit introduite à l'intention des députés une obligation de divulgation ad hoc en cas de survenance de conflits d'intérêts personnels durant les travaux parlementaires et que des règles soient élaborées pour traiter de telles situations.*
18. Les autorités renvoient, à ce sujet, aux informations générales figurant aux paragraphes 6 à 8.

19. Le GRECO rappelle le constat du Rapport d'Évaluation, selon lequel la réglementation en vigueur ne traite pas des situations dans lesquelles un député est concerné personnellement par une question examinée par le Parlement, que celle-ci mette un jeu un intérêt financier ou pas. La réglementation relative à cette question devrait être axée sur les conflits d'intérêts personnels et inclure une obligation pour les parlementaires de faire une déclaration *ad hoc* chaque fois qu'une telle situation se produit. Le GRECO attend avec intérêt des résultats tangibles sous la forme d'une réglementation ou de lignes directrices claires en rapport avec cette recommandation.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé de s'assurer i) que les obligations pour les parlementaires de divulguer les emplois et activités extérieurs à caractère non financier, sont bien appliquées en pratique ; et ii) que les déclarations sont soumises selon un format uniformisé, de préférence en ligne, permettant de comparer facilement les différentes années.*
22. Les autorités renvoient, à ce sujet, aux informations générales figurant aux paragraphes 6 à 8.
23. Le GRECO, selon les informations qui lui ont été communiquées par les autorités, note que les futures lignes directrices en matière de conduite à l'usage des parlementaires couvriront les points mentionnés dans le premier volet de cette recommandation, mais aussi qu'il n'y a aucun résultat concret à ce sujet à ce stade. Alors que le deuxième volet de la recommandation prescrit que des mesures soient prises pour s'assurer que toutes les déclarations de patrimoine adoptent le même format pour faciliter un contrôle par le public, il n'y a pas d'informations sur cet aspect.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

25. *Le GRECO a recommandé que des mesures appropriées soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires ne font pas obstacle aux enquêtes pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption.*
26. En dehors des informations générales fournies ci-dessus sur les recommandations i à vi (paragraphes 6 à 8), les autorités soulignent, à propos de la recommandation v, que la législation en vigueur permet de poursuivre les parlementaires qui ont commis une infraction de corruption tout en tenant compte de la nécessité de garantir la liberté des parlementaires d'exercer leur mandat. D'autre part, les autorités considèrent que le fait que la Commission des immunités, des incompatibilités, de la discipline et du contrôle des mandats se compose en nombre égal de députés du parti au pouvoir et de l'opposition garantit la neutralité politique et l'objectivité des décisions relatives à la levée de l'immunité et aux questions touchant aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine. Les autorités font aussi savoir qu'au moins un parti politique serait favorable à l'abolition de l'immunité des parlementaires.
27. Enfin, elles indiquent que l'Assemblée nationale a levé l'immunité d'un député le 12 septembre 2016, et que, depuis 2010, l'immunité des parlementaires accusés d'avoir commis une infraction pénale a toujours été levée dans un délai court,

indépendamment du parti politique auquel ils appartiennent. Selon les autorités, l'immunité et la procédure de levée de l'immunité ne constituent donc pas un obstacle à une action pénale.

28. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités hongroises. Il rappelle les commentaires du Rapport d'Évaluation, selon lesquels l'immunité du député, dans la mesure où elle va au-delà d'une simple protection de ses libertés d'expression, de pensée et de vote au Parlement, peut poser d'importants obstacles à une application efficace des dispositions pénales. Même si le Parlement lève régulièrement l'immunité de députés, la procédure suivie à cet effet est susceptible d'empêcher des organes d'application de la loi de mener une enquête sans délai. Le fait que les parlementaires visés aient connaissance de la procédure engagée peut lui aussi créer un obstacle supplémentaire à la collecte de preuves. Une intervention à un stade précoce et l'utilisation de mesures d'enquête sont particulièrement importantes dans le cadre de l'instruction d'une infraction de corruption. Le GRECO note qu'en plus des informations plutôt détaillées sur les affaires impliquant une levée d'immunité ces dernières années, mentionnées dans le Rapport d'Évaluation, les autorités font maintenant état d'une autre affaire de levée de l'immunité d'un député. D'autre part, il ressort de la réponse des autorités qu'un parti politique serait favorable à l'abolition de l'immunité des parlementaires. L'EEG rappelle que la recommandation ne porte pas sur l'existence de l'immunité des parlementaires en tant que telle, mais plutôt sur la garantie que la procédure de levée de l'immunité n'entrave pas l'enquête pénale (par exemple, à travers des retards inutiles). À ce sujet, aucune information substantielle nouvelle n'a été apportée.

29. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé que des mesures appropriées soient prises pour garantir une surveillance efficace et une application efficace des règles qui sont en vigueur ou qui seront adoptées sur la conduite, les conflits d'intérêts et la déclaration des intérêts des parlementaires, et que des sanctions adéquates et proportionnées soient introduites à cet effet.*

31. Les autorités renvoient aux informations figurant aux paragraphes 6 à 8.

32. Le GRECO note que les informations générales communiquées par les autorités n'éclairent ni sur les mesures visant à garantir une surveillance efficace et une application efficace des règles sur la conduite, les conflits d'intérêts et la déclaration des intérêts des parlementaires ni sur les sanctions correspondantes. Par conséquent, la Hongrie n'a pas accompli de progrès tangibles pour ce qui est de la mise en œuvre de cette recommandation.

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

Recommandation vii.

34. *Le GRECO a recommandé que les autorités parlementaires mettent en place une formation spécialisée et régulière à l'intention des parlementaires sur des questions telles que l'éthique et la conduite dans les situations de conflit d'intérêts et de prévention de la corruption.*

35. Les autorités font savoir que le Bureau de l'Assemblée nationale a élaboré un programme de formation en ligne intitulé « Gestion de l'intégrité », qui a été ouvert aux parlementaires depuis mai 2017. La formation en ligne permet d'offrir une opportunité de formation en continue et est ainsi ouverte aux nouveaux

parlementaires. Les modules de base, d'une soixantaine de pages chacun, portent sur l'éthique, la prévention de la corruption et la conduite en cas de conflit d'intérêts et répondent aux constatations du Rapport d'Évaluation du GRECO. Les parlementaires ont accès au programme de formation en ligne à travers l'intranet de l'Assemblée nationale. Les réponses des parlementaires aux questions spécifiques à choix multiples sont rendues anonymes, mais ils doivent apporter une réponse correcte à la majeure partie des questions pour achever avec succès le programme de formation en ligne. Les parlementaires peuvent répondre au questionnaire plusieurs fois, les questions variant à chaque fois. Le programme de formation restera ouvert pendant une durée indéterminée afin que les parlementaires intégrant l'Assemblée nationale plus tard, par exemple à l'issue d'élections intérimaires, puissent eux aussi le suivre.

36. Le GRECO se félicite de la mise en place d'un programme de formation en ligne sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption à l'intention des parlementaires nouvellement élus ou anciens. Le GRECO invite les autorités à examiner régulièrement combien de fois le programme de formation a été suivi et, en fonction des résultats, à prendre des mesures pour le promouvoir.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii.

38. *Le GRECO a recommandé que les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice d'intervenir dans le processus de nomination et promotion des candidats aux postes de juge soient revus en faveur d'une procédure donnant un rôle plus important au Conseil national de la justice.*
39. Les autorités déclarent que l'évaluation des candidatures à des postes judiciaires est une procédure complexe, qui implique les conseils locaux de la magistrature et le Conseil national de la justice (CNJ). Elles soutiennent que le Président de l'Office national de la justice (PONJ) n'a pas le rôle le plus important dans ce processus et évoquent la procédure de nomination, qui est détaillée dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 103 à 108). Dans le cas où le PONJ souhaite modifier l'ordre de nomination des trois candidats soumis à évaluation par un conseil de la magistrature, le CNJ doit donner son consentement. Les autorités ajoutent qu'en pratique, le CNJ utilise régulièrement son droit de veto contre de telles modifications.
40. S'agissant de la possibilité pour le PONJ de déclarer une procédure de nomination infructueuse, les autorités renvoient à l'article 20 de la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (LSJRJ), qui prévoit les motifs recevables, par exemple : aucune candidature n'a été reçue ou toutes les candidatures ont été rejetées ; le PONJ n'a agréé aucune des candidatures ; un conflit d'intérêts survient (par exemple, entre un candidat à la magistrature et un juge en fonctions dans le tribunal concerné) ; le raisonnement d'un conseil de la magistrature est jugé insuffisant ; ou la situation au plan de l'emploi ou la charge de travail du tribunal a évolué.
41. Depuis 2014, l'ONJ conserve une trace écrite des motifs pour lesquels un processus d'appel à candidatures a été déclaré infructueux et les décisions prises ont toujours été fondées sur les motifs prévus par la loi. Par ailleurs, le PONJ rend compte au CNJ de son activité d'évaluation de processus d'appel à candidatures, et le CNJ a accepté le rapport correspondant chaque année.

42. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités hongroises. Par ailleurs, le GRECO rappelle qu'il a déjà reconnu dans le Rapport d'Évaluation que la procédure de sélection a été améliorée à travers le renforcement des prérogatives de supervision du CNJ, mais qu'il serait plus approprié que le CNJ, en tant que plus haute instance collégiale de la justice, ait le dernier mot quant aux candidats à recommander pour nomination à un poste judiciaire, et non le PONJ (un agent administratif de haut rang).
43. Plus précisément, le Rapport d'Évaluation a aussi relevé la possibilité qu'a le PONJ de déclarer infructueuse une procédure et de bloquer ainsi la nomination d'un candidat à la magistrature qui s'est vu accorder la priorité par un conseil de la magistrature et/ou le CNJ. Eu égard aux informations maintenant communiquées par les autorités, le GRECO reste convaincu qu'il existe un risque de décision discrétionnaire dans le système actuel, sachant, par exemple, que la procédure de sélection peut être déclarée infructueuse si le PONJ n'agrée aucun des candidats (article 20(1)(a) de la LSJRJ) présentés par un conseil de la magistrature ou le CNJ.
44. Par conséquent, les informations communiquées par les autorités confirment ce que le Rapport d'Évaluation a déjà souligné, à savoir que l'implication du PONJ dans les procédures de nomination judiciaire a été quelque peu contrebalancée par un renforcement des prérogatives de supervision du CNJ. Cependant, les nouvelles informations fournies par les autorités ne répondent pas aux constatations du Rapport d'Évaluation selon lesquelles il serait opportun que le CNJ, en tant que plus haute instance collégiale de la justice, ait le dernier mot quant aux candidats à recommander pour nomination à un poste judiciaire, et aussi que l'implication du PONJ dans ce processus est susceptible d'introduire un facteur de discrétion et de partialité à travers la décision d'un seul agent dans la procédure de sélection.
45. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

46. *Le GRECO a recommandé que le système d'évaluation des juges employés pour une durée indéterminée soit révisé afin d'assurer une égalité de traitement entre tous les juges et de déconnecter les évaluations de conséquences pouvant avoir un impact négatif sur l'indépendance judiciaire et l'intégrité, telles que des procédures disciplinaires, révocations et ajustements salariaux.*
47. Les autorités indiquent que le Président de l'ONJ a adopté la décision n° 8/2015 (XII.12) portant réglementation de la procédure d'évaluation des résultats des juges et des critères d'évaluation (ci-après, le règlement) depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation du GRECO. Le règlement vise en premier lieu à garantir l'uniformité de la structure et la substance des rapports d'évaluation ainsi que leur niveau de qualité professionnelle, quels que soient le degré de juridiction et le type d'affaires traité par le juge soumis à évaluation. Depuis l'adoption du règlement, l'évaluation des juges doit reposer sur les mêmes critères, qu'ils soient nommés pour une période déterminée ou pour une durée indéterminée. Les évaluations sont réalisées par le chef de la division professionnelle concernée ou par un juge principal ayant au moins cinq années de pratique judiciaire et possédant l'expérience professionnelle requise.
48. Les autorités ajoutent que l'évaluation des juges nommés pour une durée indéterminée, quel que soit le degré de juridiction, doit être fondée sur des critères préétablis et réalisée suivant une procédure réglementée dans laquelle les droits et les devoirs de chaque partie prenante ainsi que le calendrier du processus sont définis. En vertu du règlement susmentionné, le juge chargé de l'examen entend le juge soumis à évaluation, ce dernier ayant le droit de communiquer son opinion pendant que le processus est en cours. Les juges non satisfaits de leur évaluation

peuvent saisir le Tribunal de la fonction publique et, en dernier ressort, la Cour constitutionnelle.

49. Les autorités précisent que ni la LSJRJ ni le règlement susmentionné ne contiennent de dispositions en vertu desquelles le résultat de l'évaluation pourrait donner lieu à une disciplinaire procédure contre le juge soumis à évaluation ; il n'existe pas de lien direct entre l'évaluation d'un juge et l'ouverture d'une disciplinaire procédure. Les autorités font également observer que le relèvement du grade salarial d'un juge n'est pas directement lié à son évaluation, dans la mesure où la décision correspondante repose sur plusieurs facteurs, le résultat de l'évaluation n'étant qu'un de ceux-ci.
50. Le GRECO se félicite de l'adoption du nouveau règlement relatif à la procédure d'évaluation des résultats des juges et aux critères d'évaluation, qui vise à garantir une approche uniforme, laquelle fait défaut, comme l'a souligné le Rapport d'Évaluation. Il prend note de la clarification apportée par les autorités, selon laquelle les procédures d'évaluation et les procédures disciplinaires ne sont pas formellement liées. Il en va de même en ce qui concerne le relèvement de grade salarial.
51. Le GRECO se félicite qu'un nouveau règlement a été adopté en vue d'assurer une égalité de traitement entre les juges soumis à évaluation. Le GRECO note également avec satisfaction qu'il a été précisé que les évaluations des résultats ne sont pas liées à des mesures telles que les procédures disciplinaires. Même si le GRECO émet des réserves sur un système de relèvement du grade salarial des juges fondé sur des décisions discrétionnaires, il a été précisé que les évaluations ne sont pas directement liées au relèvement de grade salarial mais font partie d'un ensemble de facteurs que l'instance collégiale de la justice doit prendre en compte lorsqu'elle formule des recommandations sur ces questions.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

53. *Le GRECO a recommandé que le pouvoir du Président de l'Office national de la justice de réaffecter les juges ordinaires sans leur consentement soit limité au minimum dans le temps et seulement à des motifs précis et spécifiques de nature provisoire.*
54. Les autorités indiquent que la procédure de réaffectation des juges dans un autre tribunal, y compris sans leur consentement, suit les mêmes règles, que la réaffectation soit décidée par le président d'un tribunal régional ou par le PONJ. La différence réside dans le fait que le président d'un tribunal régional peut réaffecter un juge seulement à l'intérieur de la juridiction territoriale du tribunal tandis que le PONJ peut le réaffecter à l'extérieur du ressort du tribunal régional.
55. Les autorités rappellent que la possibilité de détachement temporaire d'un juge sans son consentement pour une durée pouvant atteindre un an, tous les trois ans, afin d'assurer une répartition équilibrée de la charge de travail entre les tribunaux a été contestée en 2013 devant la Cour constitutionnelle, laquelle a rejeté la requête. Elles soulignent également qu'il n'est pas possible de gérer efficacement par d'autres moyens les cas d'absence temporaire (par exemple, pour des raisons de garde d'enfants ou de santé) de magistrats qui assurent eux-mêmes un remplacement temporaire dans les tribunaux de petite dimension. Les autorités ajoutent que la LSJRJ (article 3, paragraphe 32) énumère les circonstances dans lesquelles un juge ne peut pas être temporairement réaffecté sans son consentement : i) pendant la grossesse et avant que l'enfant atteigne l'âge de trois ans ; ii) le juge est un parent isolé ; iii) le juge a un parent à charge ; iv) le juge souffre d'une maladie de longue durée ou d'une dégradation grave de son état de santé.

56. Aux termes de la LSJRJ, les juges peuvent contester leur détachement temporaire devant les tribunaux administratifs et de travail. Les autorités soulignent que le PONJ n'a réaffecté aucun juge sans son consentement depuis 2012.
57. Enfin, elles indiquent qu'en vue d'harmoniser la pratique de détachement temporaire à l'échelle nationale, l'élaboration d'un règlement interne sur le détachement temporaire a été amorcée en 2016, et que ce texte contiendra des règles obligatoires pour les présidents des tribunaux régionaux et le PONJ.
58. Le GRECO considère que les informations communiquées par les autorités ne peuvent pas l'amener à une conclusion différente¹ de celle formulée dans le Rapport d'Évaluation, laquelle a exprimé une préoccupation au sujet de la possibilité de muter un juge aussi souvent (c'est-à-dire pour une durée pouvant atteindre un an, tous les trois ans) sachant que l'inamovibilité des juges est un aspect important de leur indépendance ; au sujet du fait que la menace de mutation d'un tribunal vers un autre peut servir de moyen de pression sur un juge ; et aussi au sujet du fait que la mutation peut permettre de s'assurer qu'un juge donné traite ou ne traite pas une affaire particulière dans un tribunal.
59. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandations xi et xiii.

60. *Le GRECO a recommandé que le code d'éthique à l'intention des juges fasse l'objet d'un examen plus poussé et d'une révision, en vue de renforcer les orientations sur les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité, telles que les cadeaux, la récusation, les contacts avec des tiers, etc. (recommandation xi)*
61. *Le GRECO a recommandé qu'une formation à l'éthique soit introduite pour les juges (y compris les juges non professionnels, le cas échéant), à titre de mesure de suivi de l'adoption du code d'éthique à l'intention de la profession. (recommandation xiii)*
62. Les autorités indiquent que dans la décision n° 11/2015 (II.10) OBT sur l'adoption du code d'éthique, le CNJ a établi des règles de procédure aux termes desquelles tout juge peut saisir le CNJ afin que celui-ci rende un avis sur l'interprétation et l'application du code d'éthique. Le CNJ a ainsi rendu cinq avis de la sorte.²
63. Les autorités indiquent en outre que, le code d'éthique ne réglementant pas en détail tous les actes des juges, il a été décidé de le compléter par d'autres règles. Ainsi, après une consultation anonyme des juges et des autres agents des tribunaux et une conférence avec les présidents des tribunaux, le règlement sur l'intégrité des tribunaux a été adopté par le PONJ³ et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2016. Il s'applique à l'ensemble des juges⁴ et autres agents des tribunaux. Ayant les mêmes objectifs que le code d'éthique, il réglemente les questions relatives à l'intégrité en mettant particulièrement l'accent sur les conflits d'intérêts. Ce règlement traite de la question des cadeaux, comblant ainsi les insuffisances identifiées par le GRECO au sujet du code d'éthique.
64. Les autorités indiquent que, depuis l'entrée en vigueur du code d'éthique le 1^{er} janvier 2015, plusieurs sessions de formation ont été tenues au niveau tant local que

¹ Voir aussi l'Avis de la Commission de Venise sur les lois organiques relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées à la suite de l'adoption de l'Avis CDL-AD(2012)001, p. 21 et 22 (CDL-AD(2012)020, p. 11 et 12).

² Les avis du CNJ ont porté sur le droit des juges d'exprimer leur opinion et de se réunir librement ; les exigences de conduite pour les autres agents des tribunaux ; l'expression d'un avis sur les décisions des tribunaux de juridiction supérieure ; et l'expression d'un avis dans les médias sociaux.

³ Décision n° 6/2016 (V. 31) du Président de l'ONJ.

⁴ Il impose également au Président de la Kúria d'adopter un règlement sur l'intégrité.

national. Le code d'éthique a été le thème, ou l'un des thèmes, de 13 sessions de formation nationales (630 participants) et 59 sessions de formation locales (6 246 participants).

65. Le GRECO se félicite de l'adoption du règlement sur l'intégrité des tribunaux, qui vise à compléter le code d'éthique dans des domaines tels que les conflits d'intérêts et les cadeaux. Il considère que la possibilité pour les juges de solliciter une clarification auprès du CNJ sur des questions spécifiques facilite l'interprétation du contenu du code d'éthique.
66. Le GRECO prend note de la formation organisée à l'intention des juges spécialement sur le code d'éthique aux niveaux national et local, et invite les autorités à veiller à ce que les efforts consacrés à la formation soient maintenus dans la durée.
67. Le GRECO conclut que les recommandations xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

68. *Le GRECO a recommandé que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
69. Les autorités font savoir que l'Office national de la justice est d'avis qu'il est nécessaire de maintenir l'immunité des juges sous sa forme actuelle de manière à mettre les juges et la justice à l'abri de toute pression à travers des accusations infondées, notamment en provenance de personnes intentant une procédure de citation directe contre des juges pour des délits mineurs allégués. Les autorités ne voient pas l'utilité de limiter l'immunité actuelle à une immunité fonctionnelle, comme pour les juges non professionnels, qui n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel.
70. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités hongroises. Il rappelle les commentaires du Rapport d'Évaluation, selon lesquels plusieurs juges rencontrés lors de la visite sur place considéraient le niveau d'immunité actuel comme un privilège de caractère honorable, plutôt que comme une protection nécessaire, et il n'est pas convaincu que la position de l'ONJ reflète une nécessité réelle d'une immunité aussi étendue. En tout cas, le Rapport d'Évaluation, conformément à la pratique du GRECO, souligne que l'« immunité fonctionnelle » semble suffisante pour protéger les juges de perturbations indues dans l'exercice de leurs fonctions. Indépendamment des différences qu'il peut y avoir entre les juges non professionnels et les juges à temps plein, le GRECO maintient sa position selon laquelle cette immunité devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire pour exercer les fonctions de juge.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

72. *Le GRECO a recommandé i) que la possibilité de réélire le Procureur général soit réexaminée et ii) que la possibilité de maintenir en fonctions le Procureur général après l'expiration de son mandat à travers le blocage par une minorité de l'élection d'un successeur au niveau du Parlement soit révisée par les autorités hongroises.*
73. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice et le Bureau du Procureur général ont examiné la possibilité de mettre en œuvre cette recommandation. Le ministère de l'Intérieur a circulé le rapport du GRECO à tous les interlocuteurs de

haut niveau (les secrétaires d'État des ministères concernés, le Procureur général, le PONJ, le président du CNJ, le vice-président de l'Assemblée nationale, le président de la Commission des immunités de l'Assemblée nationale, le directeur du secrétariat de l'Assemblée nationale) à qui il a été demandé de répondre par écrit. Après la consultation, une réunion d'experts a été organisée par le ministère de l'Intérieur. Les autorités soulignent que le mandat du Procureur général est réglementé par la Constitution. Une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale est requise pour l'élection à ce poste, ce qui constitue, aux yeux des autorités, une garantie d'indépendance et de séparation des pouvoirs. En conséquence, les autorités ne considèrent pas que la possibilité de réélire le Procureur général présente un risque ni que la législation devrait être modifiée.

74. Pour ce qui est de la possibilité de maintenir en fonctions le Procureur général après l'expiration de son mandat, les autorités indiquent que le ministère public doit pouvoir s'acquitter de ses fonctions sans discontinuité – ce qui signifie que le poste du Procureur général ne devrait pas être vacant pendant une longue période – et prendre des décisions sans restriction pendant les périodes de transition.
75. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités, selon lesquelles elles ont examiné cette recommandation (dans son intégralité) et décidé de ne pas prendre de mesures correspondantes. Le GRECO accepte que le premier volet de la recommandation a été examiné. Pour ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, le GRECO note que le règlement pertinent – qui permet au Procureur général sortant de rester en fonctions pendant une durée indéterminée tant qu'une nouvelle élection est bloquée par une minorité au Parlement – n'a pas fait l'objet d'un examen par les autorités hongroises.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

77. *Le GRECO a recommandé que la décision de dessaisissement de procureurs de rang inférieur soit encadrée par des critères stricts et qu'elle soit motivée par écrit.*
78. Les autorités indiquent que, pour mettre en œuvre cette recommandation, le décret du Procureur général n° 12/2012 (VI.8) relatif à l'organisation du ministère public a été complété par une nouvelle disposition (60/A), qui stipule qu'en cas de dessaisissement d'un procureur d'une affaire pénale ou administrative, le motif de cette décision doit être succinctement mentionné dans le dossier de l'affaire.
79. Le GRECO se félicite que le motif du dessaisissement d'un procureur d'une affaire doit désormais être résumé dans le dossier. Cela étant, aucune information n'ait été communiquée sur le point de savoir si des critères stricts ont été établis afin d'éviter toute décision arbitraire. Aussi la recommandation ne peut-elle être considérée comme pleinement mise en œuvre.
80. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

81. *Le GRECO a recommandé que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
82. Les autorités font savoir qu'elles jugent nécessaire de maintenir l'immunité étendue des procureurs sous sa forme actuelle afin de les mettre à l'abri de pressions à travers des accusations infondées.

83. Le GRECO rappelle les raisons, détaillées dans le Rapport d'Évaluation, de la limitation de l'immunité des procureurs à ce qui est strictement nécessaire, l'« immunité fonctionnelle », et regrette qu'aucune mesure n'ait été prise à cet effet par les autorités hongroises.

84. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xvii.

85. *Le GRECO a recommandé que la procédure disciplinaire concernant les procureurs soit traitée à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate du ministère public et d'une façon qui garantisse une responsabilité et une transparence accrues.*

86. Les autorités indiquent que les procédures disciplinaires actuelles sont assorties de garanties adéquates vu que la loi permet de faire valoir une exception pour motif de partialité contre la personne exerçant le pouvoir disciplinaire ou le commissaire disciplinaire si l'on peut douter qu'elle/il participe de façon impartiale à la procédure disciplinaire et vu qu'il existe un droit d'interjeter appel d'une décision disciplinaire devant un tribunal.

87. Elles ajoutent que le ministère public a modifié sa pratique relative aux procédures disciplinaires. À l'occasion d'une session de formation tenue en mai 2016, les procureurs en chef de comté ont reçu pour recommandation de veiller à l'implication d'un commissaire disciplinaire dans toutes les procédures disciplinaires, même si la loi ne prévoit actuellement une telle implication qu'à titre facultatif. Les autorités indiquent que dans la majeure partie des procédures disciplinaires, des commissaires disciplinaires ont été nommés par les procureurs exerçant les pouvoirs disciplinaires. Si les commissaires sont chargés d'enquêter sur les manquements disciplinaires, le procureur exerçant les pouvoirs disciplinaires entend néanmoins le procureur faisant l'objet de la procédure disciplinaire.

88. Le GRECO note le développement de la pratique du ministère public, consistant en l'implication d'un commissaire disciplinaire dans les procédures disciplinaires, en plus du procureur de rang supérieur. Toutefois, le GRECO note aussi que le rôle des commissaires disciplinaires se limite à enquêter sur les manquements disciplinaires mais que la maîtrise de la procédure disciplinaire reste entre les mains du procureur de rang supérieur. La préoccupation exprimée dans cette recommandation va plus loin : il s'agit d'exclure le procureur de rang supérieur direct de la conduite de la procédure disciplinaire, contrairement à ce qui semble être le cas, de sorte à garantir une responsabilité et une transparence accrues.

89. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xviii.

90. *Le GRECO a recommandé qu'une formation et des conseils pertinents sur les questions d'éthique et d'intégrité soient proposés à tous les procureurs à intervalles réguliers, notamment aux fins de la mise au point et de l'application du code d'éthique et de normes de conduite professionnelle pour les procureurs.*

91. Les autorités indiquent que, depuis 2016, le sujet de l'éthique et le code d'éthique et de normes de conduite professionnelle à l'intention des procureurs sont couverts par le programme de formation des procureurs en chef délégués de comté, qui est dispensé chaque année et suivi par 34 procureurs en chef délégués de comté. Ces derniers ont reçu instruction d'organiser à leur tour, au niveau des comtés, des sessions de formation à l'intention des procureurs, en se servant des connaissances acquises dans le cadre de la formation « centrale ». La formation la plus récente à

l'intention de procureurs délégués s'est déroulée du 6 au 9 mars 2017. Par ailleurs, le Plan d'action du ministère public sur l'intégrité de 2017 prévoit que des outils de formation sur les questions d'éthique et d'intégrité seront publiés en ligne et utilisés dans le cadre de la formation continue pour l'ensemble des procureurs. S'agissant de l'opportunité de conseils, un conseiller en matière d'intégrité a été nommé par le Procureur général ; les procureurs peuvent se tourner vers ce conseiller pour toute question ayant trait à l'éthique et l'intégrité et cela de façon flexible (par téléphone, par écrit ou en personne).

92. Le GRECO se félicite des mesures prises pour développer la formation des procureurs en chef à l'éthique ainsi que la formation en ligne prévue pour l'ensemble des procureurs. Il prend aussi note de l'existence d'un conseiller en matière d'intégrité vers lequel peuvent se tourner les procureurs pour obtenir des conseils en la matière.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

94. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante cinq des dix-huit recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations restantes, deux ont été partiellement mises en œuvre et onze n'ont pas été mises en œuvre.
95. Plus précisément, les recommandations vii, ix, xi, xiii et xviii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations xiv et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, viii, x, xii, xvi et xvii n'ont pas été mises en œuvre.
96. En ce qui concerne les parlementaires, il est décevant de constater que seule une des recommandations a été pleinement respectée. Cela dit, il apparaît que certaines mesures sont en cours, telles que des lignes directrices en matière de conduite, tandis qu'un programme de formation en ligne sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption a été mis en place pour les parlementaires nouvellement élus ou anciens. Cependant, il convient de veiller à ce que les parlementaires soient encouragés à suivre les programmes de formation en ligne. Par ailleurs, aucun changement n'est intervenu pour améliorer le niveau de transparence et de consultation du processus législatif, notamment réglementer les interactions des parlementaires avec les lobbyistes et autres tiers ; introduire une obligation de déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts ; uniformiser le format des déclarations de patrimoine ; réviser l'immunité étendue dont jouissent les parlementaires ; ou garantir une surveillance efficace et une application efficace des règles sur la conduite, les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine.
97. S'agissant des juges, trois des recommandations doivent encore être mises en œuvre. La Hongrie a adopté un nouveau règlement pour compléter le code d'éthique et couvrir de façon plus détaillée les situations de conflit d'intérêts, notamment les cadeaux. Une formation a été organisée sur le code d'éthique. Un nouveau règlement a aussi été adopté pour rationaliser l'évaluation des juges et assurer une approche uniforme. Cela étant dit, aucun progrès n'a été accompli concernant la révision des pouvoirs du Président de l'ONJ en matière de sélection des candidats et le renforcement de ceux du CNJ en conséquence, la réduction du pouvoir légal de réaffecter des juges sans leur consentement et la limitation de l'immunité des juges aux activités relevant de l'administration de la justice.

98. Pour ce qui est des procureurs, quelques progrès peuvent être relevés. Il y a désormais, en cas de dessaisissement d'un procureur, une obligation d'inclure dans le dossier les motifs de cette décision. Certaines mesures ont été prises pour offrir une formation aux questions d'éthique et d'intégrité. Toutefois, aucun progrès n'a été fait concernant la possibilité de prolongation du mandat du Procureur général, la large immunité dont jouissent les procureurs et le fait que la procédure disciplinaire n'est pas traitée à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate.
99. Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Il décide donc d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation mutuelle, et demande au Chef de la délégation hongroise de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii) dès que possible mais au plus tard pour le 30 juin 2018.
100. Enfin, le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.