



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 7 décembre 2018

Publication : 1^{er} août 2019

Public

GrecoRC4(2018)16

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

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

RAPPORT INTERIMAIRE DE CONFORMITE

HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 81^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 3-7 décembre 2018)

Q
U
A
T
R
I
E
M
E
C
Y
C
L
E
D
E
A
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Quatrième Rapport d'Evaluation sur la Hongrie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière (27 mars 2015) et rendu public le 22 juillet 2015, après autorisation de la Hongrie. Le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO traite de la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités hongroises ont présenté un rapport de situation contenant des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO a demandé à l'Autriche et à la Roumanie de désigner les rapporteurs chargés de la procédure de conformité.
3. Le Rapport de Conformité, adopté par le GRECO à sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017), qui reste confidentiel à ce jour, concluait que la Hongrie n'avait mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle (recommandations vii, ix, xi, xiii et xviii). Au vu de ces résultats, le GRECO avait également conclu que le très faible nombre des recommandations mises en œuvre était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer les dispositions du paragraphe 2.i) de l'article 32 à l'égard des membres qui ne se conforment pas aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle et invité le chef de la délégation hongroise à présenter un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens avant le 30 juin 2018 (date qui a été prolongée jusqu'au 31 août 2018).
4. Le 31 août, les autorités hongroises ont communiqué des informations sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, informations qui ont servi de base à l'élaboration du présent rapport par le rapporteur, M. Christian MANQUET, au nom de l'Autriche, assisté par le Secrétariat du GRECO.
5. Ce Rapport intérimaire de Conformité évalue la mise en œuvre des treize recommandations en suspens (recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii) depuis l'adoption du Rapport de Conformité. Il présente une évaluation globale du degré d'application de ces recommandations par la Hongrie.

II. ANALYSE

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandations i-vi.

6. *Le GRECO avait 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 ; (recommandation i)*
 - *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 ; (recommandation ii)*

- *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 ; (recommandation iii)*
 - *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 ; (recommandation iv)*
 - *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 ; (recommandation v)*
 - *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. (recommandation vi)*
7. Le GRECO rappelle que ces six recommandations n'étaient pas mises en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Les autorités avaient fait savoir qu'elles avaient soumis un rapport sur les moyens disponibles pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO à propos des concertations entre les partis ; cependant, à la date de la publication du Rapport de Conformité, un seul parti avait réagi ; il n'était donc pas possible de commencer les concertations tant que tous les partis n'avaient pas fait connaître leur position.
8. Par ailleurs, il avait été signalé que les lignes directrices sur les règles de conduite à l'intention des parlementaires, auxquelles une observation a été ajoutée, étaient seulement en cours d'élaboration, alors qu'elles auraient permis de traiter divers aspects des recommandations en suspens, en particulier la recommandation i (sur les interactions avec les lobbyistes), la recommandation ii (sur un code de conduite), la recommandation iii (sur la divulgation ad hoc des conflits d'intérêts) et la recommandation iv (sur les activités extérieures de nature non financière).
9. En outre, en ce qui concerne la recommandation v, les autorités indiquaient que la composition équilibrée des parlementaires au sein de la commission chargée des décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires garantit l'impartialité de ces décisions et que l'immunité d'un parlementaire avait été levée en septembre 2016 ; depuis 2010, cette procédure a toujours été rapide. Les autorités concluaient que la procédure de levée de l'immunité des parlementaires ne constituait pas un obstacle aux procédures pénales.
10. Le GRECO se félicitait qu'une étape vers la mise en œuvre de certaines parties des recommandations i, ii, iii et iv ait été franchie avec l'élaboration de directives sur les règles de conduite. Toutefois, aucun résultat concret n'ayant été obtenu sur ces questions, et aucune autre information n'ayant été fournie sur les autres parties essentielles des recommandations i et iv et sur la recommandation vi dans sa globalité, le GRECO concluait que les recommandations i à iv et vi n'étaient pas appliquées. En ce qui concernait la recommandation v, le GRECO avait déclaré que, même si le Parlement lève régulièrement l'immunité de certains parlementaires, la procédure en elle-même pourrait empêcher les forces de l'ordre de mener des enquêtes et faire entrave à la collecte rapide d'éléments de preuve. Dans la mesure où aucune nouvelle information fondamentale n'avait été apportée sur les mesures

prises pour que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'entravent pas les enquêtes pénales, le GRECO concluait que la recommandation v n'est pas appliquée.

11. Les autorités hongroises indiquent maintenant qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé en ce qui concerne les recommandations i à vi.
12. Le GRECO conclut que les recommandations i à vi restent non mises en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandations viii, x and xii.

13. *Le GRECO avait 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 ; (recommandation viii)*
- *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 ; (recommandation x)*
- *que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »). (recommandation xii)*

14. Le GRECO rappelle que ces trois recommandations n'étaient pas mises en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. En ce qui concerne la recommandation viii, le GRECO faisait observer que le Président de l'Office national de la justice (PONJ) ne joue pas un rôle majeur dans le processus de nomination des candidats aux postes judiciaires, et que si le PONJ souhaite modifier l'ordre de trois candidats figurant sur la liste de nomination d'un conseil judiciaire, le Conseil national de la justice (CNJ) doit donner son accord ; et le PONJ ne peut invalider une procédure de nomination que sur la base des motifs prévus à l'article 20 de la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (ALSRJ). Toutefois, le GRECO constatait que cette information figurait déjà en grande partie dans le Rapport d'évaluation et, qu'en aucun cas, elle n'apportait de solution à ses constats selon lesquels il serait souhaitable que le CNJ, en tant qu'organe collégial suprême de la magistrature, ait le dernier mot en ce qui concerne les recommandations relatives aux nominations.
15. En ce qui concerne la recommandation x, le GRECO prenait note des informations fournies, à savoir notamment que les juges peuvent contester leur réaffectation temporaire devant un tribunal, que le PNOJ n'a réaffecté aucun juge sans son consentement depuis 2012 et que, afin d'harmoniser la pratique du détachement temporaire, un règlement intérieur a été élaboré en 2016. Cependant, le GRECO estimait que ces informations pouvaient conduire à une conclusion différente de celle contenue dans le Rapport d'évaluation, à savoir qu'il ne devrait pas être possible de procéder aussi fréquemment à des transferts étant donné que l'inamovibilité des juges est un aspect majeur de leur indépendance.
16. En ce qui concerne la recommandation xii, le GRECO avait pris note du fait que l'Office national de la magistrature estimait nécessaire de maintenir l'immunité des juges dans sa forme actuelle afin d'empêcher que les juges soient harcelés sur la base d'accusations non fondées et que, de même, les autorités ne voyaient pas la nécessité

de circonscrire cette immunité à une immunité fonctionnelle. Le GRECO avait maintenu son point de vue, à savoir que cette immunité ne devrait pas s'étendre au-delà des limites strictement nécessaires à l'exercice des fonctions d'un juge.

17. Les autorités hongroises signalent à présent qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé en ce qui concerne les recommandations viii, x et xii.
18. Le GRECO conclut que les recommandations viii, x et xii restent non mises en œuvre

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

19. *Le GRECO avait 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.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. La première partie de la recommandation avait été dûment appliquée, mais la deuxième partie n'avait fait l'objet d'aucun examen par les autorités hongroises.
21. Les autorités hongroises indiquent qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé en ce qui concerne cette recommandation.
22. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

23. *Le GRECO avait recommandé que la décision de dessaisissement de procureurs de rang inférieur soit encadrée par des critères stricts et qu'elle soit motivée par écrit.*
24. Le GRECO rappelle que cette recommandation était partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité. Il se déclarait satisfait des informations fournies en ce qui concernait la deuxième partie de la recommandation relative à l'ajout d'une nouvelle disposition au décret du Procureur général n° 12/2012 (VI.8) sur l'organisation des poursuites judiciaires, qui prévoit de présenter des motifs assez brefs pour récuser un procureur dans une affaire pénale ou administrative. Toutefois, le GRECO n'avait reçu aucune information sur la question de savoir si des critères rigoureux avaient été édictés pour éviter des décisions arbitraires.
25. Les autorités hongroises indiquent qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé en ce qui concerne cette recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

27. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
28. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, les autorités ayant jugé nécessaire de maintenir l'importante immunité dont bénéficient les procureurs afin de les protéger contre le harcèlement avec des accusations non fondées.
29. Les autorités hongroises indiquent qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé en ce qui concerne cette recommandation.
30. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

Recommandation xvii.

31. *Le GRECO avait 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.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation n'était pas mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait pris note de la pratique de plus en plus répandue au sein du Parquet d'engager un commissaire chargé des enquêtes disciplinaires dans le cadre des procédures disciplinaires, en plus du procureur de rang supérieur. Dans la mesure où le procureur supérieur direct continuerait de diriger l'ensemble de la procédure, le GRECO estimait que la préoccupation exprimée par cette recommandation n'était pas suffisamment prise en compte.
33. Les autorités hongroises signalent à présent qu'un amendement portant modification à la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des procureurs et autres magistrats du parquet et à la carrière de Procureur a été préparé par le Bureau du Procureur général. L'objectif de cet amendement est de veiller à ce qu'un commissaire chargé de l'enquête disciplinaire s'occupe des investigations sur les fautes disciplinaires (suivi d'une décision sur le fond de l'affaire par le procureur supérieur, ou – en cas des sanctions disciplinaires plus sévères, comme le retrait d'une étape de salaire, le transfert à un grade inférieur ou licenciement – le Procureur Général). Jusqu'à présent, la législation prévoit cette possibilité, mais l'article 88 de la loi CLXIV rend cette mesure obligatoire. Le projet d'amendement était soumis au Parlement le 19 octobre 2018 et il entrera en vigueur le 1er janvier 2019.
34. Le GRECO se félicite de la proposition de modification de la loi CLXIV de 2011 rendant obligatoire l'intervention d'un commissaire chargé de l'enquête disciplinaire dans les procédures disciplinaires contre les procureurs. Ceci dit, il ressort des informations communiquées que le rôle du commissaire en question se limite à enquêter sur l'affaire et le procureur supérieur est toujours responsable de la procédure dans son intégralité. La préoccupation du GRECO, réaffirmée dans le Rapport de Conformité, a souligné la nécessité d'exclure le procureur de rang supérieur direct de la conduite de la procédure disciplinaire, de sorte à garantir une responsabilité et une transparence accrues. C'est pourquoi le GRECO recommandait dans le Rapport d'évaluation que les procédures disciplinaires soient traitées par un organe collégial impartial, tel qu'un Conseil de procureurs. Autrement dit, bien qu'un pas vers la mise en œuvre de cette recommandation ait été franchi, le GRECO ne peut pas encore conclure que cette recommandation est pleinement mise en œuvre.
35. Le GRECO conclut que cette recommandation xvii est partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

36. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie n'a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que cinq des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle d'évaluation.** A l'exception d'une avancée en ce qui concerne la recommandation xvii, qui permet de conclure que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre, la Hongrie reste au même niveau de mise en œuvre des recommandations qu'au moment de l'élaboration du Rapport de Conformité.
37. Plus précisément, les recommandations vii, ix, xi, xiii et xviii avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante dans le Rapport de Conformité du Quatrième Cycle. Sur les treize recommandations en suspens, trois sont désormais partiellement mises en œuvre et dix recommandations ne le sont toujours pas.
38. Le GRECO trouve particulièrement décevant, que sur douze des treize recommandations en suspens (à l'exception des informations fournies au sujet de la recommandation xvii), les autorités hongroises n'aient fourni aucune information, si ce n'est qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé depuis l'adoption du Rapport de Conformité qui remonte à près d'un an et demi, notamment eu égard aux mesures qui étaient en cours de mise en œuvre au moment de l'élaboration du Rapport de Conformité.
39. Le GRECO invite instamment les autorités hongroises à prendre résolument des mesures en vue d'améliorer le cadre d'intégrité actuel du Parlement, et en particulier pour améliorer le degré de transparence et de concertation dans le processus législatif (y compris avec introduction de règles sur les interactions avec les lobbyistes), d'adopter un code de conduite à l'intention des parlementaires (couvrant en particulier diverses situations susceptibles de déboucher sur un conflit d'intérêts), d'introduire l'obligation de déclarations ad hoc de conflit d'intérêts, de veiller à adopter un modèle type pour les déclarations de patrimoine, de diminuer le périmètre de l'immunité dont bénéficient les parlementaires et d'assurer un contrôle et une application efficaces des règles de conduite, et des règles régissant les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine.
40. En ce qui concerne les juges, aucun progrès n'a été signalé à propos des trois autres recommandations non mises en œuvre. Les conclusions du GRECO sur les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice (tant en ce qui concerne le processus de nomination ou de promotion des candidats aux postes judiciaires que le processus de réaffectation des juges) revêtent une importance particulière. A cet égard, le GRECO note avec préoccupation l'évolution de la situation en Hongrie depuis l'adoption du Rapport de Conformité, y compris les allégations de pressions sur les membres du CNJ et les contestations qui auraient été faites sur la légitimité de la CNJ. Le GRECO exhorte les autorités à traiter ces questions en priorité, afin de mieux protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire en Hongrie.
41. Le seul domaine où des progrès ont été réalisés est celui des procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs, domaine qui correspond aussi à la seule recommandation de tout ce rapport sur laquelle les autorités hongroises ont fourni des informations complémentaires. Toutefois, il semblerait que les procédures disciplinaires ne soient toujours pas traitées en dehors de la structure hiérarchique directe. En outre, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la prorogation du mandat du Procureur général et l'importance de l'immunité dont jouissent les procureurs.

42. Le GRECO conclut que, dans l'ensemble, le faible degré de mise en œuvre des recommandations reste « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
43. En application de l'article 32 2. (i) du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation hongroise de fournir dans les plus brefs délais, et au plus tard pour le 31 décembre 2019, un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii).
44. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), du Règlement, le GRECO charge son Président d'adresser une lettre – avec copie au Président du Comité Statutaire – au chef de la délégation de la Hongrie, pour attirer son attention sur la nécessité de prendre des mesures énergiques en vue de réaliser dès que possible des progrès concrets.
45. Cependant, compte tenu du manque d'informations fournies et du manque de progrès dans la mise en œuvre des recommandations, en vertu de l'article 32, paragraphe 2(iii) du Règlement intérieur, le GRECO demande également aux autorités de la Hongrie de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place avec l'ensemble des parties prenantes les moyens d'accélérer les modifications dans la législation et la politique recommandées telles que soulignées par ce rapport.
46. Enfin, le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport ainsi que du précédent Rapport de Conformité, à les traduire dans la langue nationale et à rendre ces traductions publiques.