



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 25 septembre 2020  
Publication: 17 novembre 2020

Public  
GrecoRC4(2020)10

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### DEUXIEME RAPPORT DE CONFORMITE INTERIMAIRE HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 85ème Réunion Plénière  
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
E  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N

## **I. INTRODUCTION**

1. [Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Hongrie](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 67<sup>e</sup> 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 sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Dans [le Rapport de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 76<sup>e</sup> réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 1<sup>er</sup> août 2019, le GRECO a conclu que la Hongrie avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement cinq des dix-huit recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle (à savoir les recommandations vii, ix, xi, xiii et xviii). À la lumière de ces résultats, le GRECO a également conclu que, dans l'ensemble, le faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Il a donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i) concernant les membres qui ne satisfont pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle, et a demandé au chef de la délégation hongroise de lui soumettre un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
3. Dans [le Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté par le GRECO lors de sa 81<sup>e</sup> réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 1<sup>er</sup> août 2019, le GRECO a conclu que la Hongrie n'avait toujours mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. À la lumière de ces résultats, le GRECO a également conclu que, dans l'ensemble, le faible degré de mise en œuvre des recommandations restait « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii), du Règlement, le GRECO a chargé 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.
4. En outre, compte tenu du manque d'informations fournies et du manque de progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations, en vertu de l'article 32, paragraphe 2(iii) du Règlement intérieur, le GRECO a également demandé aux autorités hongroises de recevoir une mission à haut niveau afin d'examiner sur place, avec l'ensemble des parties prenantes, les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques soulignées dans le Rapport de Conformité intérimaire. Cette mission à haut niveau a été organisée le 1<sup>er</sup> mars 2019, et la délégation du GRECO<sup>1</sup> a rencontré le Secrétaire d'État pour la coopération concernant les affaires liées à la justice européenne et internationale au sein du ministère de la Justice János Bóka, le Procureur général Péter Polt, la Présidente du Conseil national de la justice (CNJ) Judit Fatalin, ainsi que des représentants de l'Office national de la justice (ONJ) et des membres de la délégation hongroise à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Pendant la visite, la délégation a observé avec regret que pratiquement quatre ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle du GRECO, quelques recommandations du GRECO seulement avaient été mises en œuvre, et qu'à ce stade, aucun des Rapports de

---

<sup>1</sup> La délégation du GRECO comprenait le Président du Greco, le Directeur de la Société de l'information et de la lutte contre la criminalité du Conseil de l'Europe, le Chef de la délégation autrichienne auprès du GRECO, le Secrétaire exécutif du GRECO et un membre du Secrétariat du GRECO.

Conformité adoptés n'avait été rendu public. En juillet 2019, les autorisations de publier le Rapport de Conformité et le Rapport de Conformité intérimaire ont été reçues, ce qui a permis la publication desdits rapports le 1<sup>er</sup> août 2019.

5. Enfin, en application de l'article 32 2. (i) du Règlement intérieur, le GRECO avait demandé 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 (à savoir les Recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii). Cette information n'a été reçue que le 28 janvier 2020, et constitue la base du présent deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
6. Le deuxième Rapport de Conformité intérimaire évalue la mise en œuvre des treize recommandations en suspens (à savoir des recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii) depuis l'adoption du précédent Rapport intérimaire et fournit une appréciation globale du niveau de conformité de la Hongrie avec lesdites recommandations.
7. Le GRECO a désigné l'Autriche et la Roumanie afin qu'ils nomment des rapporteurs dans le cadre de la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Christian MANQUET pour l'Autriche et M. Sorin TANESE pour la Roumanie. Ils ont été assistés, dans l'élaboration du présent deuxième Rapport de Conformité intérimaire, par le Secrétariat du GRECO.

## **II. ANALYSE**

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandations i.-v.**

8. 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)*

9. Le GRECO rappelle que ces cinq recommandations n'étaient pas mises en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire. Initialement, dans le Rapport de Conformité, le GRECO se félicitait du fait qu'un premier pas avait été franchi dans la mise en œuvre de certains aspects des recommandations i, ii, iii et iv avec la préparation des lignes directrices sur les règles de conduite. Ces lignes directrices pourraient permettre 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). Cependant, comme aucun résultat concret n'avait été obtenu à cet égard et comme, en outre, aucune information n'avait été communiquée concernant les autres aspects pertinents des recommandations i et iv et concernant l'ensemble de la recommandation vi, le GRECO avait finalement conclu que les recommandations i, ii, iii et iv n'avaient pas été mises en œuvre. En ce qui concerne la recommandation v, le GRECO avait pris note des informations concernant la composition équilibrée des parlementaires au sein de la commission chargée des décisions relatives à la levée de l'immunité des parlementaires (qui garantirait l'impartialité de ces décisions) et concernant l'adoption rapide des décisions sur les demandes de levée de l'immunité des députés. Cependant, le GRECO considérait que la procédure suivie était susceptible d'empêcher des organes d'application de la loi de mener une enquête et pouvait créer des obstacles à la collecte de preuves. Dans la mesure où aucune nouvelle information fondamentale n'avait été apportée sur les mesures prises, le GRECO avait conclu que la recommandation v n'avait pas été mise en œuvre. Ultérieurement, dans le Rapport de Conformité intérimaire, les autorités hongroises avaient indiqué qu'aucun progrès supplémentaire n'avait été réalisé concernant les recommandations i-v.
10. Les autorités hongroises indiquent maintenant qu'aucun progrès supplémentaire n'a été réalisé concernant les recommandations i-v, et soulignent que le Parlement est seul responsable de la mise en œuvre de ces recommandations, en vertu du principe de séparation des pouvoirs et compte tenu de son autonomie.
11. Le GRECO prend note de la position des autorités. Il rappelle que toutes les recommandations sont adressées à la Hongrie afin que des mesures soient prises par les autorités compétentes du pays. Il regrette qu'aucune mesure supplémentaire n'ait été adoptée par le Parlement hongrois pour résoudre les problèmes soulevés dans les recommandations i-v ci-dessus.
12. Le GRECO conclut que les recommandations i-v restent non mises en œuvre.

#### **Recommandation vi.**

13. *Le GRECO avait 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.*
14. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO a noté dans le Rapport de Conformité que les informations générales fournies par les autorités ne faisaient pas référence à des mesures visant à assurer une supervision et une

application efficaces des règles de conduite des parlementaires. Comme aucun progrès supplémentaire n'a été signalé dans le Rapport de Conformité intérimaire.

15. Les autorités hongroises rapportent maintenant - outre les éléments communiqués au point 10 ci-dessus - que, le 10 décembre 2019, le Parlement a adopté des modifications à la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale. Ces amendements (qui entreront en vigueur le 1er février 2020) énumèrent les droits que les députés ne peuvent pas exercer en cas de conflit d'intérêts potentiel énumérés aux articles 80, 84-86 ou 88 de la loi sur l'Assemblée nationale (c'est-à-dire les professions secondaires incompatibles et certaines activités à caractère économique), pour des raisons de sécurité juridique. Dans de telles situations, un député ne peut pas exercer les droits de consultation, de vote et de motion et n'a pas droit à sa rémunération en tant que député, tant qu'il n'a pas résolu cette situation<sup>2</sup>. Il est en outre stipulé que le député concerné doit immédiatement informer le Président de l'Assemblée nationale de tout conflit d'intérêts potentiel ou incompatibilité énumérés dans la loi sur l'Assemblée nationale pendant la durée de son mandat parlementaire, et non plus dans un délai de 30 jours comme c'était le cas antérieurement.
16. Le GRECO prend note des modifications apportées à la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale. Il se félicite que les dispositions traitant des incompatibilités et de certains conflits d'intérêts potentiels aient été rendues plus opérationnelles en prévoyant des conséquences plus claires dans les cas où ces questions ne sont pas résolues par le député en question. A ce titre, il traite un élément de la critique exprimée par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation. Toutefois, la question plus large des déficiences dans la supervision effectuée par la Commission de l'immunité, de l'incompatibilité et du contrôle des mandats (ainsi que le recours à l'examen public) et le manque de proportionnalité des sanctions, tels que décrits dans le Rapport d'évaluation, ne sont toujours pas abordés. En tant que tel, le GRECO ne peut toujours pas considérer à ce stade que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des juges*

##### **Recommandation viii.**

18. *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.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO prenait note des informations communiquées et faisait observer que le Président de l'Office national de la justice (ONJ) ne jouait pas un rôle majeur dans le processus de nomination des candidats aux postes judiciaires ; que si le Président de l'ONJ souhaitait modifier l'ordre de trois candidats figurant sur la liste de nomination d'un conseil de la justice, le Conseil national de la justice (CNJ) devait donner son accord ; et que le Président de l'ONJ ne pouvait 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. Toutefois, le GRECO constatait que cette information figurait déjà en grande partie dans le

---

<sup>2</sup> Toutefois, si la résolution de l'incompatibilité ou du conflit d'intérêts relève des compétences d'une autre entité, seul le droit de vote du député sera limité.

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. Aucun progrès supplémentaire n'ayant été mentionné concernant cette recommandation au stade du Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO avait considéré que la recommandation restait non mise en œuvre.

20. Les autorités hongroises rappellent qu'une des tâches importantes du Président de l'ONJ est d'adresser des recommandations au Président de la République en ce qui concerne la nomination et la révocation des juges. À cette fin, la loi sur l'organisation des tribunaux et la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges contiennent une série de mesures et de garanties pour veiller à ce que les décisions du Président de l'ONJ respectent les principes généraux régissant le fonctionnement des tribunaux. L'évaluation des candidatures à un poste de juge est une procédure complexe à laquelle participent de nombreuses parties prenantes. Les règles régissant la procédure garantissent que chaque fois qu'un candidat est nommé ou promu, des organes élus représentant les juges sont associés au processus. Soit un conseil local de la justice détermine le classement des candidats, soit le CNJ donne son consentement préalable à la sélection par le Président de l'ONJ des candidats occupant le deuxième ou le troisième rang. En pratique, le CNJ exerce régulièrement son « droit de veto » (c'est-à-dire en refusant son accord). En outre, les autorités hongroises soulignent que les candidats non retenus peuvent contester le résultat de la procédure de sélection dans un délai de 15 jours à compter de la décision de nomination du candidat retenu (devant le Président de l'ONJ ou la Cour suprême, en fonction du lieu de publication de l'avis de vacance). Le tribunal métropolitain de Budapest statue sur ces recours en vertu d'une procédure spécifique indépendante de toute autorité. Enfin, les autorités hongroises soulignent que la procédure de sélection ne peut être annulée que sur la base des critères objectifs prévus par la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et qu'il ne s'agit pas d'une décision discrétionnaire.
21. Le GRECO prend note des informations fournies qui, dans une large mesure, étaient déjà comprises dans le Rapport d'évaluation (et reprises dans le Rapport de Conformité). Le Rapport d'évaluation soulignait déjà que l'implication du Président de l'ONJ était dans une certaine mesure équilibrée par les prérogatives de supervision du CNJ (notant également dans ce contexte le « droit de veto » du CNJ) et que le Président de l'ONJ ne pouvait annuler une procédure de sélection que sur la base de motifs très spécifiques. Comme précédemment indiqué dans le Rapport de Conformité, ces informations ne répondent pas aux constatations du GRECO 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<sup>3</sup>. Aucune mesure supplémentaire n'ayant été adoptée à cet égard, le GRECO ne peut que conclure que cette recommandation reste non mise en œuvre.
22. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste non mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

23. *Le GRECO avait 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.*

---

<sup>3</sup> Les informations reçues au cours de la visite à haut niveau organisée en mars 2019, en particulier concernant les procédures au cours desquelles aucune décision n'est prise concernant la liste des candidats présentés au Président de l'ONJ, ne font que confirmer les observations antérieures.

24. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Dans le Rapport de Conformité, GRECO avait déjà pris note des informations fournies, à savoir notamment que les juges pouvaient contester leur réaffectation temporaire devant un tribunal, que le Président de l'ONJ n'avait réaffecté aucun juge sans son consentement depuis 2012 et que, afin d'harmoniser la pratique du détachement temporaire, l'élaboration d'un règlement intérieur avait commencé en 2016. Cependant, le GRECO estimait que ces informations ne 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. Dans le Rapport de Conformité intérimaire, il était indiqué qu'aucun progrès supplémentaire n'avait été réalisé concernant cette recommandation, de sorte que la recommandation restait non mise en œuvre.
25. Les autorités hongroises rapportent maintenant - en ce qui concerne les transferts des juges - que le Président de l'ONJ ne peut transférer un juge vers un autre poste que si sa candidature a été retenue à un poste vacant dans l'autre tribunal en question, ou si le Parlement décide de supprimer le tribunal dans lequel le juge exerce ses fonctions ou de réduire substantiellement son champ de compétence territoriale (et que ce juge ne peut donc plus être affecté à ce tribunal). Dans ce dernier cas, le Président de l'ONJ propose au juge le choix entre plusieurs postes de même niveau dans d'autres tribunaux, et le juge concerné dispose d'un délai de huit jours ouvrables pour se prononcer. Si aucun poste ne peut être proposé ou si le juge ne se prononce pas, le Président de l'ONJ peut transférer le juge vers un autre tribunal de même niveau (ou au maximum de niveau immédiatement inférieur). Cette décision du Président de l'ONJ peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant le tribunal du travail et le tribunal administratif.
26. Les autorités hongroises signalent en outre qu'un juge ne peut être détaché dans un autre tribunal que pour garantir une répartition équilibrée de la charge de travail entre les tribunaux ou pour développer ses compétences professionnelles. Un juge ne peut être détaché pour garantir la répartition équilibrée de la charge de travail entre les tribunaux sans son consentement que pour une durée maximale d'un an au cours d'une période de trois ans. Tous les détachements doivent tenir compte de l'intérêt raisonnable du juge et certains juges (par exemple ceux ayant un enfant de moins de trois ans) ne peuvent absolument pas être détachés sans leur consentement. Si un juge est détaché sans son consentement, il peut introduire un recours contre cette décision auprès d'un tribunal du travail. Les juges détachés peuvent prétendre à certains avantages selon la nature du détachement, notamment une indemnité journalière de repas, un remboursement des frais de transport et/ou une indemnité de logement. Les autorités indiquent en outre que le droit fondamental à un procès équitable et public dans un délai raisonnable ne peut être réalisé sans une certaine flexibilité dans l'attribution des affaires et le détachement des juges. Enfin, les autorités soulignent qu'aucun juge n'a été détaché sans son consentement depuis 2012.
27. Le GRECO prend note des informations fournies qui, en ce qui concerne les détachements, étaient dans une large mesure déjà indiquées dans le Rapport d'évaluation et le Rapport de Conformité. Bien que le GRECO comprenne que les détachements puissent dans certaines circonstances être nécessaires pour améliorer l'efficacité des procédures judiciaires, le GRECO maintient l'opinion, telle qu'exprimée dans le Rapport d'Évaluation et du Rapport de Conformité, à savoir qu'il ne devrait pas être possible de réaffecter un juge sans son consentement aussi

souvent (tous les trois ans pour une durée maximale d'un an) étant donné que l'inamovibilité des juges est une caractéristique importante de leur indépendance<sup>4</sup>.

28. Le GRECO conclut que la recommandation x reste non mise en œuvre.

**Recommandation xii.**

29. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*

30. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait pris note du fait que l'Office national de la justice 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 rappelé que plusieurs juges rencontrés lors de la visite sur place considéraient le niveau d'immunité actuel comme un privilège et un honneur plutôt que comme une protection nécessaire et, conformément à la pratique du GRECO, avait souligné que l'« immunité fonctionnelle » semblait suffisante pour protéger les juges de perturbations indues dans l'exercice de leurs fonctions. Aucun progrès supplémentaire n'avait été mentionné au stade du Rapport de Conformité intérimaire, de sorte que la recommandation est restée non mise en œuvre.

31. Les autorités hongroises rappellent que, pour garantir le niveau le plus élevé d'indépendance des juges, il est 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, y compris par des personnes qui introduiraient des poursuites dans le cadre privé contre des juges en s'appuyant sur des allégations d'infractions mineures. En outre, les autorités soulignent qu'une réduction de la portée de l'immunité entraînerait une augmentation du nombre de recours malveillants introduits contre des juges afin de prolonger la durée des procédures.

32. Le GRECO prend note des informations communiquées. Pour les motifs précédemment exposés dans le Rapport d'Évaluation, il réitère qu'il regrette que l'immunité des juges n'ait pas été limitée à une immunité fonctionnelle, en particulier en ce qui concerne les infractions pouvant faire l'objet de poursuites du ministère public.

33. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste non mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des procureurs*

**Recommandation xiv.**

34. *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.*

35. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée partiellement mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité intérimaire. Au stade de l'adoption du Rapport de Conformité, la première partie de la

---

<sup>4</sup> Voir également à cet égard l'avis (CDL-AD(2012)20) de la Commission de Venise sur les lois cardinales sur la justice (tel que modifié suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)01), para. 54 et suivants.



recommandation avait été dûment mise en œuvre, mais la deuxième partie n'avait fait l'objet d'aucun examen par les autorités hongroises. Aucun progrès supplémentaire n'ayant été réalisé au moment du Rapport de Conformité intérimaire, la recommandation était restée partiellement mise en œuvre.

36. Les autorités hongroises indiquent, concernant la deuxième partie de la recommandation, que le Rapport d'évaluation recommande simplement que des mesures supplémentaires soient prises pour empêcher la réalisation de ce scénario hypothétique. Cependant, il est essentiel pour garantir le fonctionnement correct du ministère public que le poste de Procureur général soit occupé, y compris pendant la période de transition, jusqu'à ce que la majorité nécessaire puisse être dégagée. Cette majorité garantit l'indépendance du Procureur général et protège le principe de séparation des pouvoirs. En outre, les autorités affirment que la prolongation des mandats des postes judiciaires jusqu'à ce qu'un nouveau mandat soit rempli est une pratique courante dans les systèmes judiciaires européens.
37. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités hongroises, mais ne peut pas considérer sur cette base que des mesures ont été prises pour réviser la possibilité de maintenir en fonction le Procureur général après l'expiration de son mandat.
38. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xv.**

39. *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.*
40. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Avant cela, au stade du Rapport de Conformité, le GRECO se déclarait satisfait des informations fournies concernant 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, prévoyant l'obligation d'indiquer brièvement dans le dossier de la procédure les motifs de récusation d'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. Au stade du Rapport de Conformité intérimaire, aucun progrès supplémentaire n'avait été mentionné pour la mise en œuvre de cette recommandation, qui était donc restée partiellement mise en œuvre.
41. Les autorités hongroises soulignent maintenant que la garantie fondamentale contre les décisions arbitraires résulte de la loi fondamentale (Constitution) elle-même, qui dispose que le Procureur général et le ministère public sont indépendants (article 29). Ce principe est développé dans l'article 3 (3) de la loi CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet, qui dispose que « le Procureur général ne reçoit d'instruction ni directement ni indirectement en vue de prendre ou modifier une décision dans une affaire donnée ». Les autorités indiquent en outre que le système hiérarchique du ministère public a été admis par la Commission de Venise et correspond aux dispositions en vigueur en Europe.
42. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que cette recommandation ne concerne ni l'indépendance du ministère public en tant que telle, ni le système hiérarchique du ministère public (que le GRECO a clairement accepté dans son Rapport d'évaluation), mais concerne plutôt les situations concrètes dans lesquelles un procureur de rang supérieur se saisit d'une affaire

traitée par un procureur de rang inférieur, par exemple lorsque le procureur de rang supérieur estime que le procureur de rang inférieur interprète le droit de manière incorrecte. Déjà dans son Rapport d'évaluation (paragraphe 190), le GRECO avait observé que « le fait que de tels pouvoirs existent est logique dans un système hiérarchisé tel que celui qui existe en Hongrie, pays où le procureur n'est pas indépendant », mais que de telles décisions « devraient être encadrées par des critères stricts »<sup>5</sup>. Dès lors que de tels critères ne semblent pas avoir été adoptés, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.

43. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xvi.**

44. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
45. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. Dans le Rapport de Conformité, les autorités avaient souligné la nécessité de maintenir l'importante immunité dont bénéficient les procureurs afin de les protéger contre le harcèlement sur la base d'accusations non fondées. Le Rapport de Conformité intérimaire ne faisait état d'aucun progrès supplémentaire en ce qui concerne cette recommandation.
46. Les autorités hongroises réitérent leur position antérieure, à savoir qu'elles considèrent que les dispositions en vigueur sont nécessaires pour protéger les procureurs contre le harcèlement sur la base d'accusations non fondées.
47. Le GRECO rappelle les raisons, détaillées dans le Rapport d'évaluation, pour lesquels il est nécessaire de limiter l'immunité des procureurs à une immunité fonctionnelle, en particulier pour ne pas empêcher l'application effective du droit pénal (en renvoyant notamment au principe 6 de la résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption) et regrette, dans ce contexte, que les autorités hongroises n'aient pris aucune mesure supplémentaire à cette fin.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

**Recommandation xvii.**

49. *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.*
50. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire. 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 (ASPGPC) devait entrer en vigueur le 1er janvier 2019 et devrait rendre obligatoire la participation d'un commissaire chargé de l'enquête disciplinaire dans toutes les procédures disciplinaires. Ce commissaire devait être chargé de

---

<sup>5</sup> De même, dans son avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des Procureurs et des autres agents du Parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du Parquet de la Hongrie, la Commission de Venise a fait la recommandation suivante : « il convient de définir les critères qui permettent de dessaisir un substitut d'une affaire ».

l'enquête disciplinaire (qui devait être suivie 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'un échelon de salaire, le transfert à un grade inférieur ou licenciement – le Procureur général). Le GRECO s'est félicité de la proposition de modification, mais a considéré que le rôle du commissaire en question semblait se limiter à enquêter sur l'affaire, le procureur supérieur étant toujours responsable de la procédure dans son intégralité. Le GRECO a indiqué qu'il était nécessaire d'exclure le procureur de rang immédiatement supérieur de la conduite de la procédure disciplinaire, afin de garantir une responsabilité et une transparence accrues (par exemple par un organe collégial impartial, tel qu'un Conseil de procureurs, comme le propose le Rapport d'évaluation).

51. Les autorités hongroises signalent maintenant l'entrée en vigueur de la modification précitée de l'ASPGPC. Elles expliquent que le commissaire chargé de l'enquête disciplinaire qui doit être désigné ne peut pas être une personne dans une relation hiérarchique avec la personne faisant l'objet de l'enquête. Ce commissaire doit élucider toutes les circonstances pertinentes de la procédure disciplinaire et doit à cette fin entendre le procureur faisant l'objet de l'enquête et des témoins, et prendre toutes les mesures de collecte des preuves. En outre, la législation permet de demander la récusation s'il existe un risque de partialité du commissaire chargé de l'enquête disciplinaire ou de la personne décisionnaire<sup>6</sup>. La décision adoptée dans le cadre d'une procédure disciplinaire est susceptible de recours juridictionnel.
52. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des modifications de l'ASPGPC qui améliorent clairement la procédure disciplinaire, en particulier en prévoyant l'implication obligatoire d'un commissaire chargé de l'enquête disciplinaire. Cela étant dit, le GRECO reste préoccupé par le fait que le procureur supérieur hiérarchique immédiat continue de statuer sur le fond de l'affaire, plutôt qu'un organe indépendant. Les objections déposées au motif de la partialité semblent également être traitées au sein de la structure hiérarchique immédiate (et dans les cas où le procureur général déciderait lui-même de l'affaire au mérite, il déciderait également de l'objection de partialité formulée à son encontre). Ainsi, alors que des améliorations ont clairement été apportées, le GRECO ne peut pas encore conclure que les procédures disciplinaires sont traitées à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate du ministère public, d'une façon qui garantisse une responsabilité et une transparence accrues, comme l'exige la recommandation. L'implication du procureur supérieur hiérarchique immédiat est particulièrement frappant à cet égard.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

54. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie n'a toujours mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du quatrième cycle.** À l'exception d'une avancée en ce qui concerne la recommandation vi, 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 précédent Rapport de Conformité intérimaire.

---

<sup>6</sup> Conformément à la section 92 de l'ASPGPC, une objection déposée contre la partialité potentielle d'un commissaire disciplinaire est décidée par la personne exerçant le pouvoir disciplinaire, un procureur supérieur statuant sur les objections déposées contre la partialité potentielle du procureur statuant sur le fond de l'affaire. Si c'est le procureur général qui décide de l'affaire au mérite, il/elle décidera cependant également de l'objection de partialité potentielle introduite contre lui/elle.

55. 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 la Hongrie. Sur les treize recommandations en suspens, quatre recommandations sont désormais partiellement mises en œuvre et neuf recommandations ne le sont toujours pas.
56. Le GRECO se félicite des modifications apportées à la loi sur l'Assemblée nationale afin de rendre plus opérationnelles les dispositions interdisant ou limitant l'engagement des parlementaires dans certaines activités en prévoyant des conséquences plus claires au cas où ces questions ne seraient pas résolues par le parlementaire en question (recommandation vi). Cependant, des mesures plus déterminées doivent être prises afin d'améliorer le cadre d'intégrité actuel du Parlement, en particulier afin de renforcer le degré de transparence et de concertation dans le processus législatif (y compris avec l'introduction de règles sur les interactions avec les lobbyistes), d'adopter un code de conduite à l'attention des parlementaires (couvrant en particulier diverses situations susceptibles de déboucher sur un conflit d'intérêts), de développer davantage les règles obligeant les députés à divulguer de manière ad hoc les conflits potentiels entre leur travail parlementaire et leurs intérêts privés, d'adopter un modèle type pour les déclarations de patrimoine, réviser le périmètre de l'immunité dont bénéficient les parlementaires et assurer un contrôle et une application efficaces des règles de conduite et des règles régissant les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine (malgré la mesure qui a été prise, comme mentionné ci-dessus, pour rendre certaines dispositions plus opérationnelles).
57. En ce qui concerne les juges, aucun progrès supplémentaire n'a été signalé à propos des trois recommandations toujours non mises en œuvre. Les conclusions du GRECO sur les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice (en ce qui concerne à la fois le processus de nomination ou de promotion des candidats aux postes judiciaires et le processus de réaffectation des juges) revêtent une importance particulière, comme le confirment notamment les informations reçues pendant la visite à haut niveau du 1<sup>er</sup> mars 2019.
58. En ce qui concerne les procureurs, le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur des modifications législatives rendant obligatoire l'implication d'un commissaire chargé des questions disciplinaires dans les procédures disciplinaires. Cependant, comme les procédures disciplinaires ne sont toujours pas traitées en dehors de la structure hiérarchique directe, le GRECO ne peut pas considérer que la recommandation xvii a été satisfaite. En outre, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne la prolongation du mandat du Procureur général, le périmètre élargi de l'immunité dont jouissent les procureurs et l'élaboration de critères régissant le dessaisissement des procureurs de rang inférieur.
59. Le GRECO conclut que, dans l'ensemble, le faible degré de mise en œuvre des recommandations reste « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
60. 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 30 septembre 2021 un rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir les recommandations i à vi, viii, x, xii et xiv à xvii).
61. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (ii, b), du Règlement intérieur, le GRECO invite le Président du Comité Statutaire d'adresser une lettre au Représentant Permanent de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe, pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations pertinentes.

62. Enfin, le GRECO invite les autorités hongroises à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.