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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Adoption : 24 mars 2023
Publication : 9 juin 2023

Public
GrecoRC4(2023)7

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

QUATRIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 93e réunion plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2023)

Secrétariat du GRECO
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
☎+33 3 88 41 20 00

www.coe.int/greco

Direction Générale I
Droits humains et État de droit
Direction de la société de l'information
et de la lutte contre la criminalité

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Hongrie a été adopté par le GRECO lors de sa 67e 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 76e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 1er août 2019, le GRECO a conclu que la Hongrie avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement cinq des 18 recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle (à savoir, les recommandations vii, ix, xi, xiii et xviii). Compte tenu de ces conclusions, il avait également estimé que, dans l'ensemble, le faible niveau de conformité avec les recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il avait donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2, alinéa i), concernant les membres qui ne satisfont pas aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation mutuelle, et avait 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 81e réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 1er août 2019, le GRECO avait conclu que la Hongrie n'avait encore mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que cinq des 18 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. Compte tenu de ces résultats, le GRECO avait conclu que, dans l'ensemble, le faible niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii), le GRECO avait 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, alinéa iii), de son Règlement intérieur, le GRECO avait également demandé aux autorités hongroises d'accueillir une mission à haut niveau[1] afin d'examiner sur place, avec l'ensemble des parties prenantes, les moyens d'accélérer les modifications législatives et politiques mises en avant dans le Rapport de conformité intérimaire. Dans le cadre de cette mission, organisée le 1er mars 2019, la délégation du GRECO s'était entretenue avec le Secrétaire d'État auprès du ministre de la Justice chargé de la coopération dans les affaires de justice européenne et internationale, le Procureur général et la Présidente du Conseil national de la justice, 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.

5. Le Deuxième Rapport de conformité *intérimaire* a été adopté par le GRECO lors de sa 85e réunion plénière (25 septembre 2020) et rendu public le 17 novembre 2020, avec l'autorisation des autorités hongroises. Dans ce rapport, le GRECO avait conclu que la Hongrie n'avait encore mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de

[1] 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.

manière satisfaisante que cinq des 18 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. Quatre recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et neuf n'avaient pas été mises en œuvre. Le niveau de conformité avait de nouveau été jugé « globalement insatisfaisant ». Le GRECO avait demandé au Président du Comité statutaire d'envoyer une lettre au Représentant permanent de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe pour attirer son attention sur le non-respect des recommandations concernées. Le GRECO avait également demandé au chef de la délégation hongroise auprès du GRECO de fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.

6. Le Troisième rapport de conformité *intérimaire* a été adopté par le GRECO lors de sa 89e réunion plénière (3 décembre 2021) et rendu public le 8 septembre 2022, avec l'autorisation des autorités hongroises. Dans ce rapport, le GRECO avait conclu que la Hongrie n'avait encore mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante que six des 18 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. Trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et neuf n'avaient pas été mises en œuvre. Le niveau de conformité avait de nouveau été jugé « globalement insatisfaisant ». En vertu de l'article 32, paragraphe 2, alinéa i), de son Règlement intérieur, le GRECO avait demandé au chef de la délégation hongroise de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à vi, viii, x, xii, xiv, xvi et xvii).

7. Le rapport de situation a été reçu le 13 janvier 2023. Il constitue la base de ce Quatrième Rapport de conformité *intérimaire*, qui évalue la mise en œuvre des 12 recommandations en suspens et fournit une évaluation globale du niveau de conformité de la Hongrie avec ces recommandations.

8. Le GRECO a chargé l'Autriche (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et la Roumanie (en ce qui concerne les institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Christian MANQUET au titre de l'Autriche et M. Sorin TANASE au titre de la Roumanie. Les intéressés ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO dans la rédaction du présent Quatrième Rapport de conformité *intérimaire*.

II. ANALYSE

9. Dans son Rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO a adressé 18 recommandations à la Hongrie. Dans le Troisième rapport de conformité *intérimaire*, le GRECO a conclu que les recommandations vii, ix, xi, xiii, xv and xviii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations vi, xiv and xvii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations i-v, viii, x, xii and xvi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les 12 recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i

10. *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 influer sur le processus parlementaire.*

11. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Dans ce rapport, il s'était félicité de la préparation de lignes directrices sur les règles de conduite, qui

marquait un premier pas vers l'application de certains éléments de la recommandation i, partie ii). Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO avait noté qu'aucun progrès n'avait été fait pour mettre en œuvre cette recommandation et les autorités avaient réaffirmé que le Parlement était seul responsable de cette mise en œuvre.

12. Les autorités indiquent maintenant qu'en ce qui concerne la partie i), comme suite aux engagements pris par la Hongrie pour parvenir à un accord avec la Commission européenne, l'obligation de consultation publique pour les propositions législatives a été durcie (avec effet au 28 octobre 2022), 90 % des projets de loi élaborés par le gouvernement devant être désormais soumis à des consultations publiques. L'Office gouvernemental de vérification des comptes publie à ce sujet un rapport annuel, qui est rendu public, et en cas de non-respect, inflige une amende à l'acteur gouvernemental responsable de l'élaboration du projet de loi. En revanche, aucun progrès n'est signalé en ce qui concerne la partie ii) de cette recommandation, qui préconise la mise en place de règles régissant les interactions entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers.

13. Le GRECO note que des progrès ont été signalés en ce qui concerne la partie i) de la recommandation, comme suite aux engagements pris par la Hongrie pour parvenir à un accord avec la Commission européenne. Cet accord devrait conduire à un durcissement des obligations en matière de consultation publique pour les propositions législatives du gouvernement. Il s'agit notamment d'imposer que 90 % des projets soient soumis à la consultation publique et que l'Office gouvernemental de vérification des comptes inflige une amende aux acteurs gouvernementaux chargés de l'élaboration des projets de législation en cas de non-respect. Le GRECO note que cet accord est relativement récent et que les statistiques attestant d'une amélioration de la situation n'ont pas été fournies. De plus, aucun progrès n'est signalé en ce qui concerne la partie ii) de la recommandation, qui préconise la mise en place de règles régissant les interactions entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers.

14. Le GRECO conclut que la recommandation i reste non mise en œuvre.

Recommandation ii

15. *Le GRECO avait 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*.

16. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Dans le Rapport de conformité, il s'était félicité de la préparation de lignes directrices sur les règles de conduite, qui marquait un premier pas vers l'application de certaines parties de la recommandation ii. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO avait noté qu'aucun progrès supplémentaire n'avait été réalisé en ce qui concerne cette recommandation.

17. Les autorités signalent maintenant que les règles sur l'acceptation de cadeaux figurant dans la loi n° XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale ont été modifiées. Ces modifications (article 87) disposent qu'un parlementaire ne peut pas accepter de cadeaux ou d'avantages similaires dans le cadre de son mandat de député, sauf s'ils relèvent de la « courtoisie coutumière » et que leur valeur ne dépasse pas 5 % de son salaire, conformément à l'article 104(1) de la loi, ou s'il les a reçus alors qu'il

agissait au nom du Parlement dans l'exercice de ses fonctions officielles, autrement dit qu'il représentait le Parlement au nom du président de ce dernier à l'occasion d'événements internationaux ou de cérémonies, ou qu'il représentait une commission ou une délégation interparlementaire lors d'une mission officielle autorisée par le président du Parlement. En vertu de ces nouvelles règles, tous les cadeaux reçus de cette manière doivent être remis au président du Parlement, qui décide ensuite si le parlementaire peut ou non les conserver.

18. Le GRECO note qu'en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les cadeaux, les règles sur l'acceptation de cadeaux figurant dans la loi n° XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale ont été modifiées. Elles définissent maintenant les circonstances dans lesquelles les parlementaires peuvent accepter des cadeaux ou avantages similaires. Cela dit, ces modifications ne concernent que les cadeaux et ne visent pas les contacts avec des tiers, dont les lobbyistes, les activités accessoires, les situations dans la période suivant la cessation des fonctions, etc. Elles ne traitent pas non plus de la mise en place d'un code d'éthique ou de conduite à l'usage des parlementaires et de leurs collaborateurs, ni de la formation et des conseils afférents, ce qui est l'essence même de cette recommandation. En conséquence, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, ne serait-ce que partiellement.

19. Le GRECO conclut donc que la recommandation ii reste non mise en œuvre.

Recommandation iii

20. *Le GRECO avait 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.*

21. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Dans le Rapport de conformité, il s'était félicité de la préparation de lignes directrices sur les règles de conduite, qui marquait un premier pas vers l'application de certaines parties de la recommandation iii. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO n'avait noté aucun progrès en ce qui concerne cette recommandation.

22. Les autorités ne signalent rien de nouveau en ce qui concerne la recommandation iii.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste non mise en œuvre.

Recommandation iv

24. *Le GRECO avait 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.*

25. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Dans le Rapport de conformité, il s'était félicité de la préparation de lignes directrices sur les règles de conduite, qui marquait un premier pas vers l'application de certaines parties de la recommandation iv. Dans le Deuxième Rapport de conformité intérimaire, le GRECO n'avait noté aucun progrès supplémentaire en ce qui concerne cette recommandation.

26. Les autorités signalent maintenant que des changements ont été apportés aux « activités devant être déclarées » et à la déclaration de patrimoine. L'article 89 de la loi n° XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale a été modifié le 1er août 2022. Dorénavant, les députés doivent déclarer tous les éléments – y compris ceux qui ne sont pas à l'origine d'un conflit d'intérêts – dans leur déclaration de patrimoine et non plus dans un formulaire séparé. Ces éléments comprennent a) la participation (qualité de membre) dans une entreprise individuelle, une société de personnes ou une coopérative, les fonctions de directeur général ou de membre d'un comité de surveillance de ces entités ; b) la qualité de fiduciaire ou de bénéficiaire d'actifs dans une fiducie ; c) la qualité de fondateur ou d'associé d'une fondation, y compris d'une œuvre de bienfaisance à vocation publique, ou la qualité de membre d'une ONG ou d'un organe suprême, d'une administration ou d'un organe les représentant, cette qualité étant définie par la loi ou par le statut de l'entité ; d) la qualité de membre d'un organisme public ou d'un organe suprême, administratif ou représentatif d'organismes publics, cette qualité étant définie par la loi ou par le statut de l'entité. Ces données sont accessibles au public. Les autorités mentionnent également une modification de la loi précitée, adoptée le 24 octobre 2022 (et qui entrera en vigueur le 31 mars 2023). Cette modification introduit, à l'article 94, l'obligation de permettre la consultation, avec possibilité de recherche, des déclarations de patrimoine personnelles des députés qui sont publiées sur le site web.

27. Le GRECO se félicite que des modifications aient été apportées aux dispositions de la loi n° XXXVI sur l'Assemblée nationale relatives aux « activités devant être déclarées » et à la déclaration de patrimoine, afin de permettre la consultation en ligne, avec possibilité de recherche, des déclarations de patrimoine personnelles des députés. Les modifications relatives à l'article 89 de la cette loi sont entrées en vigueur le 1er août 2022. Les modifications apportées à l'article 94 permettant la consultation, avec possibilité de recherche, des déclarations de patrimoine personnelles des députés n'entreront en vigueur que le 31 mars 2023. Le GRECO a pris connaissance de ces modifications législatives ; cela dit, il faudra également observer leur mise en œuvre.

28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v

29. *Le GRECO avait 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.*

30. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire.

31. Les autorités réaffirment que les infractions liées à la corruption sont passibles de poursuites en vertu du droit hongrois et que la levée de l'immunité des députés par le Parlement en cas de poursuites, y compris dans les affaires de corruption, est une pratique de longue date.

32. Le GRECO tient à souligner que cette recommandation a surtout pour but de simplifier et d'accélérer les procédures fastidieuses de levée de l'immunité des parlementaires. Or aucune nouvelle mesure n'a été prise pour répondre aux préoccupations visées par cette recommandation.

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

Recommandation vi

34. *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.*

35. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Le Deuxième Rapport de conformité intérimaire mentionnait les modifications apportées à la loi n° XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale. Ces modifications, adoptées le 10 décembre 2019, dressaient la liste des droits qu'un député n'est pas autorisé à exercer en cas de conflit d'intérêts prévu aux articles 80, 84 à 86 et 88 de la loi sur l'Assemblée nationale. Le GRECO s'était félicité que ces dispositions prévoient des conséquences plus explicites lorsque des incompatibilités et certains conflits d'intérêts n'étaient pas réglés par le député concerné. Toutefois, elles ne traitaient pas de la question plus large des défaillances dans la supervision effectuée par la Commission de l'immunité, de l'incompatibilité et du contrôle des mandats. Par ailleurs, le problème de la non-proportionnalité des sanctions n'avait toujours pas été résolu.

36. Les autorités se réfèrent à présent à l'amendement décrit ci-dessus (au sujet de la recommandation iv) permettant la consultation en ligne, avec possibilité de recherche, des déclarations de patrimoine personnelles des députés, qui devrait entrer en vigueur le 31 mars 2023.

37. Le GRECO prend note des informations fournies, en vertu desquelles la consultation en ligne, avec possibilité de recherche, des déclarations de patrimoine personnelles des députés devrait être permise. Toutefois, ceci ne répond pas suffisamment aux principaux aspects de la recommandation.

38. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii

39. *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.*

40. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. La préoccupation principale du GRECO, comme indiqué dans les rapports de conformité précédents, était que le Conseil national de la justice (CNJ), en tant que plus haute instance collégiale de la justice, ait le dernier mot s'agissant des recommandations pour les nominations aux postes de juge. Bien que le GRECO ait reconnu que la participation du Président de l'Office national de la justice (PONJ) à ces procédures était, dans une certaine mesure, contrebalancée par la fonction de supervision du CNJ, sa recommandation appelant à prendre des mesures visant à revoir le rôle du PONJ et à donner un rôle plus important au CNJ dans le processus de nomination et de promotion des candidats aux postes de juge n'avait pas été prise en compte.

41. Les autorités réaffirment maintenant que le modèle institutionnel actuel du pouvoir judiciaire a été fixé dans le cadre de la réforme judiciaire de 2011. Le gouvernement

a eu des échanges de vues fructueux avec la Commission européenne et la Commission de Venise[2], et a clos, de manière satisfaisante, toutes les questions en suspens concernant l'Office national de la justice et le Conseil national de la justice. D'autres échanges ont eu lieu avec la Commission européenne en octobre 2022 au sujet des éventuels ajustements à apporter au système judiciaire sans modification du dispositif constitutionnel relatif au système d'administration de la justice. Le 15 décembre 2022, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision d'exécution relative au Plan hongrois pour la reprise et la résilience. Les autorités expliquent que la mise en œuvre de ces engagements renforcera le rôle et les pouvoirs du CNJ, ce qui permettra de contrebalancer efficacement les pouvoirs du PONJ. Les modifications législatives entreprises par la Hongrie, qui s'appliqueront d'ici au 31 mars 2023, garantiront que le CNJ rendra des avis motivés et contraignants, notamment sur la question suivante concernant les décisions individuelles : l'annulation par le PONJ des procédures de nomination aux postes de juge et de chef de juridiction lorsqu'il existe au moins un candidat éligible ayant bénéficié du soutien des juges de la juridiction concernée. En ce qui concerne la réglementation, les modifications apportées garantiront que le CNJ rend des avis motivés et contraignants, notamment sur le système de points utilisé pour l'évaluation des candidats aux postes de juge dans le cadre législatif.

42. Les autorités déclarent également qu'elles se sont engagées à établir légalement des règles non discrétionnaires pour la désignation des présidents de tribunaux *ad interim*, en établissant un ordre prédéfini des postes au sein des tribunaux. En ce qui concerne la Cour suprême, les règles relatives à son fonctionnement seront modifiées : elles donneront des pouvoirs plus importants au Conseil national de la justice et aux sections composées de juges (*kollégium*) concernés, en veillant notamment à ce que ces instances rendent un avis contraignant, entre autres, sur les candidats aux postes de président et de vice-président des sections de juges, ainsi qu'aux postes de juge président et de secrétaire général de la Cour suprême (*Kúria*). Les autorités ont également réaffirmé que les procédures d'appel à candidatures font intervenir plusieurs collèges de juges et de juges élus par des juges, à savoir les conseils de la magistrature des tribunaux de première instance, des cours de magistrats et de la Cour suprême, qui classent les candidats selon des critères fixés par la loi et, dans le cas des postes de juge des tribunaux de première instance, des cours de magistrats et de la Cour suprême, les candidats sont également soumis à l'avis d'un collège professionnel de juges locaux de la juridiction concernée. En outre, le CNJ, qui est également composé de magistrats élus par les juges et du président de la Cour suprême en tant que membre de droit, joue un rôle particulier dans l'évaluation des candidats aux postes de juge.

43. Le GRECO prend acte de ces nouveaux éléments. Il note en particulier que conformément au Plan hongrois pour la reprise et la résilience, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 15 décembre 2022, les engagements pris par la Hongrie visent à renforcer le rôle et les pouvoirs du Conseil national de la justice (CNJ) afin de contrebalancer efficacement les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice (PONJ). Les modifications législatives, qui devraient entrer en vigueur le 31 mars 2023, visent à garantir que le CNJ rendra un avis motivé et contraignant sur les décisions individuelles, notamment sur l'annulation, par le PONJ, des procédures de nomination à des postes de juge et de chef de juridiction lorsqu'il existe au moins un candidat éligible ayant bénéficié du soutien des juges de la juridiction concernée. En ce qui concerne la réglementation, les modifications apportées devraient garantir que le CNJ rend un avis motivé et contraignant, notamment sur le système de points utilisé pour l'évaluation des candidatures aux postes de juge dans le cadre législatif. Les règles relatives au fonctionnement de la Cour suprême devraient également être

[2] https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)004-f. Voir néanmoins la conclusion (paragraphes 112 à 118).

modifiées : elles donneront des pouvoirs plus importants au CNJ et aux sections composées de juges concernés, en veillant notamment à ce que ces instances rendent des avis contraignants sur les candidats aux postes de président et de vice-président des sections de juges, ainsi qu'aux postes de juge président et de secrétaire général de la Cour suprême. Le GRECO se félicite de ces nouvelles dispositions, qui s'appliqueront d'ici au 31 mars 2023 et dont la mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x

45. *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.*

46. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire.

47. Les autorités réaffirment leur position selon laquelle, dans les faits, un juge n'a jamais été réaffecté sans son consentement et que cette pratique, ininterrompue depuis dix ans, devrait être prise en compte dans l'évaluation du GRECO. En outre, des engagements ont été pris dans le cadre du Plan hongrois pour la reprise et la résilience (adopté par le Conseil de l'Union européenne le 15 décembre 2022), selon lesquels les modifications qui s'appliqueront à compter du 31 mars 2023 garantiront que le Conseil national de la justice (CNJ) rend des avis motivés et contraignants sur les décisions individuelles et de réaffectation des juges vers une autre juridiction prises par le Président de l'Office national de la justice (PONJ) (y compris sur les décisions de détachement) (articles 27, 27/A, 31 et 32 de la loi n° CLXII de 2011 sur le statut juridique et le traitement des juges), à l'exception des détachements à l'Office national de la justice. En outre, un amendement vise à interdire la réintégration des juges, après leur détachement, par le PONJ dans une juridiction d'instance supérieure à celle dans laquelle ils siégeaient avant d'être détachés. En ce qui concerne la Cour suprême, les règles relatives à son fonctionnement seront modifiées : elles donneront des pouvoirs plus importants au Conseil national de la justice de cette Cour et aux sections composées de juges (*kollégium*) concernés. Ces modifications instaurent également un avis contraignant sur les détachements à la Cour suprême.

48. Le GRECO prend acte de ces nouveaux éléments. Il note en particulier que conformément au Plan hongrois pour la reprise et la résilience, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 15 décembre 2022, les modifications législatives qui doivent entrer en vigueur d'ici au 31 mars 2023 garantiront que le Conseil national de la justice (CNJ) rend des avis motivés et contraignants sur les décisions individuelles et de réaffectation des juges vers une autre juridiction prises par le Président de l'Office national de la justice (PONJ) (y compris sur les décisions de détachement). Il prend également note de l'interdiction de l'affectation des juges, après leur détachement, à une juridiction d'instance supérieure à celle dans laquelle ils siégeaient avant d'être détachés. Bien que tous les aspects de cette recommandation n'aient pas été entièrement traités, le GRECO reconnaît que des mesures sont en cours, donnant au CNJ un rôle plus important dans la réaffectation des juges ordinaires. Pour ces raisons, il considère que cette recommandation a été en partie mise en œuvre.

49. Le GRECO conclut que la recommandation x est partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii

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

51. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme restant non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Le GRECO avait pris note de l'avis des autorités selon lequel, pour garantir le plus haut niveau possible d'indépendance des juges, il était nécessaire de maintenir leur immunité sous sa forme actuelle afin de les protéger et de protéger aussi le système judiciaire, contre le harcèlement sur la base d'accusations infondées, y compris de la part de personnes qui engageraient des poursuites dans le cadre privé contre des juges pour des délits mineurs présumés dans le but de retarder les procédures.

52. Les autorités indiquent à présent qu'aucun progrès n'a été fait en ce qui concerne la recommandation xii.

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

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv

54. *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.*

55. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Le GRECO avait noté que la première partie de la recommandation avait été examinée, mais que la deuxième partie n'avait fait l'objet d'aucun examen par les autorités. Selon le Deuxième rapport de conformité *intérimaire*, les autorités avaient souligné qu'il était essentiel pour le bon fonctionnement du ministère public que le poste de procureur général soit pourvu, y compris pendant la période de transition, jusqu'à obtention de la majorité requise.

56. Les autorités indiquent qu'aucun progrès n'a été fait en ce qui concerne cette recommandation.

57. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

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

59. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant non mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Dans les précédents rapports de conformité, les autorités avaient déjà souligné la nécessité de maintenir l'immunité de vaste portée dont bénéficient les procureurs afin de les protéger contre le harcèlement sur la base d'accusations infondées. Elles avaient également rappelé qu'une immunité limitée pourrait avoir des effets négatifs sur l'indépendance des procureurs. Le GRECO avait déploré une fois encore que l'immunité des procureurs ne se limite pas à une immunité fonctionnelle.

60. Les autorités indiquent maintenant qu'aucun progrès n'a été fait en ce qui concerne cette recommandation.

61. Le GRECO conclut que la recommandation xvi reste non mise en œuvre.

Recommandation xvii

62. *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.*

63. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans le Troisième Rapport de conformité intérimaire. Il s'était félicité de l'entrée en vigueur de la modification de la loi nº CLXIV de 2011 relative au statut du Procureur général, des procureurs et des autres magistrats du parquet et à la carrière de procureur, qui rend obligatoire la participation d'un commissaire chargé de l'enquête disciplinaire à toutes les procédures disciplinaires ; ce commissaire ne doit entretenir aucune relation hiérarchique avec la personne mise en cause et doit enquêter sur le manquement à la discipline (le procureur supérieur ou le Procureur général statuent ensuite sur le fond). Toutefois, le GRECO avait constaté que le rôle du commissaire en question se limitait à enquêter sur l'affaire, le procureur supérieur restant chargé de conduire l'ensemble de la procédure. Les autorités avaient réaffirmé que la nomination d'un commissaire disciplinaire et les garanties prévues dans les lois pertinentes répondent de manière appropriée à la question soulevée par la recommandation. Le GRECO restait néanmoins préoccupé par le fait que le procureur de rang immédiatement supérieur statue sur le fond de l'affaire, plutôt qu'un organe impartial. Les griefs de partialité semblaient en outre être traités au niveau hiérarchique immédiatement supérieur (un procureur général qui statue sur le fond de l'affaire statue aussi sur les griefs de partialité portés à son encontre). En conséquence, bien qu'il eût constaté des améliorations, le GRECO ne pouvait pas affirmer que les procédures disciplinaires n'étaient pas traitées par le niveau hiérarchique immédiatement supérieur au sein du ministère public d'une manière qui garantisse une responsabilité et une transparence accrues, comme le demande la recommandation. L'implication du procureur de rang immédiatement supérieur était d'autant plus frappante à cet égard.

64. Les autorités réaffirment maintenant que le GRECO avait accueilli favorablement la modification apportée à l'article 88 de la loi nº CLXIV de 2011 qui exige la participation d'un commissaire disciplinaire dans les procédures disciplinaires, dont la mission est d'enquêter sur les infractions disciplinaires et qui ne peut pas entretenir une relation hiérarchique avec la personne mise en cause. Elles ajoutent que l'article 85 de cette loi prévoit que la décision sur le fond des affaires disciplinaires reste de la responsabilité du procureur de niveau supérieur dans la hiérarchie du ministère public. En outre, l'article 92(3) de la loi précitée prévoit que le Procureur général lui-même statue sur tout grief de partialité formulé à son encontre en tant que personne exerçant le pouvoir disciplinaire, tandis que le supérieur hiérarchique du parquet statue sur tout grief de partialité formulée à l'encontre de toute autre personne exerçant le pouvoir disciplinaire. Les autorités estiment que cette dernière disposition répond au problème soulevé par cette recommandation.

65. Le GRECO note qu'aucune nouvelle information n'a été fournie. Les progrès notés dans les rapports précédents concernant la participation d'un commissaire disciplinaire dans les procédures disciplinaires étaient à saluer. Cependant, ce rôle est limité, et le procureur supérieur continue de diriger l'ensemble de la procédure. Aucune mesure visant à accroître la transparence de la procédure n'a été signalée.

66. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

67. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante six des dix-huit recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle.** Sur les 12 recommandations en suspens, six sont désormais partiellement mises en œuvre et six restent non mises en œuvre.

68. Plus précisément, les recommandations vii, ix, xi, xiii, xv et xviii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv, vi, viii, x, xiv et xvii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v, xii et xvi non mises en œuvre.

69. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO insiste une nouvelle fois sur la nécessité de prendre des mesures plus déterminées pour améliorer le cadre juridique du Parlement en matière d'intégrité. Cela est particulièrement important pour le niveau de transparence et de consultation dans le processus législatif. Cependant, il est à noter que ce point pourra être réglé dans un avenir proche si la législation qui entrera en vigueur le 31 mars 2023 est modifiée en ce sens. Cette question devra faire l'objet d'un suivi. Cependant, ni la mise en place de règles sur les relations avec les lobbyistes, ni l'adoption d'un code de conduite à l'usage des parlementaires/de leurs collaborateurs – pour renforcer les règles les obligeant à signaler sur une base ad hoc les éventuels conflits d'intérêts entre leur travail parlementaire et leurs intérêts privés, adopter un modèle type pour les déclarations de patrimoine et reconsidérer l'immunité de vaste portée dont bénéficient les députés, ainsi que pour garantir un contrôle et une application efficaces des règles de conduite et des règles régissant les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine – ne semblent être prévues.

70. En ce qui concerne les juges, des progrès ont été réalisés pour donner effet aux trois recommandations en suspens. Le GRECO prend note des modifications législatives à venir qui visent à renforcer le rôle et les pouvoirs du Conseil national de la justice afin de contrebalancer efficacement les pouvoirs du Président de l'Office national de la justice dans les procédures de nomination et de promotion des candidats aux postes de juge. Grâce à ces modifications législatives, le Conseil national de la justice rendra des avis motivés et contraignants sur les décisions de réaffectation et de détachement des juges. Cela dit, une fois encore, ces modifications entreront en vigueur le 31 mars 2023 et doivent encore être mises en œuvre. De plus, l'immunité considérable dont bénéficient les juges est toujours un problème.

71. En ce qui concerne les procureurs, le GRECO souligne une nouvelle fois que les procédures disciplinaires sont toujours traitées au niveau hiérarchique immédiatement supérieur, ce qui est préoccupant. En outre, aucun progrès n'a été fait en ce qui concerne la prolongation du mandat du Procureur général et l'immunité de vaste portée dont jouissent les procureurs.

72. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note que le niveau actuel de respect des recommandations n'est plus « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO décide donc de ne plus appliquer l'article 32 relatif aux membres qui ne se conforment pas aux recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.

73. En application du paragraphe 8.2 de l'article 31 du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de délégation de la Hongrie de produire un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i à vi, viii, x, xii, xiv, xvi et xvii) au plus tard le 31 mars 2024.

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