



Group of States against Corruption

Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 novembre 2024

Publication : 14 octobre 2026

Public

GrecoRC4(2024)14

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

HONGRIE

Adopté par le GRECO lors de sa 98^e réunion plénière
(Strasbourg, 18-22 novembre 2024)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

I. INTRODUCTION

1. Le [Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle 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, avec l'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 lors de sa 76^e réunion plénière (23 juin 2017) et rendu public le 1^{er} août 2019, le GRECO avait 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 aux 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) relatif aux membres qui ne se conforment pas aux recommandations énoncées 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 son [Rapport de Conformité intérimaire](#) adopté lors de sa 81^e réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 1^{er} août 2019, le GRECO avait conclu que la Hongrie avait encore uniquement mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante 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 insuffisant » 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 de l'absence 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 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 1^{er} mars 2019, la délégation du GRECO¹ 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 85^e 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 manière satisfaisante que cinq des 18 recommandations contenues dans le Rapport

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.

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 statuaire 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 lui rendre 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 89^e 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 avait encore uniquement mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante 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 ».
7. Le [Quatrième Rapport de Conformité intérimaire](#) a été adopté lors de la 93^e réunion plénière du GRECO (24 mars 2023) et rendu public le 9 juin 2023, avec l'autorisation des autorités hongroises. Il concluait 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. Six recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et six autres n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait conclu que le niveau de conformité n'était plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Il avait donc décidé de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 relatif aux membres qui ne se sont pas conformés aux recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation.
8. Conformément à l'article 31, paragraphe 8.2, du Règlement intérieur, le GRECO avait demandé au chef de la délégation hongroise de lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations i-vi, viii, x, xii, xiv, xvi et xvii).
9. Le Rapport de situation reçu le 30 juillet 2024 constitue la base du présent [Deuxième Rapport de Conformité](#), 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.
10. Le GRECO a chargé l'Autriche (pour les parlementaires) et la Roumanie (pour les juges et les procureurs) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés Brigitte ROM, au titre de l'Autriche, et Sorin TANASE, au titre de la Roumanie. Ils ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce Deuxième Rapport de Conformité.

II. [ANALYSE](#)

11. Dans son Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait adressé 18 recommandations à la Hongrie. Dans le Quatrième Rapport de Conformité intérimaire, le GRECO a conclu que les recommandations vii, ix, xi, xiii, xv et xviii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv, vi, viii, x, xiv et xvii avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, ii, iii, v, xii et 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

12. *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.*
13. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Pour la partie (i) de cette recommandation, aucune statistique n'avait été communiquée sur les progrès réalisés par rapport aux engagements pris d'imposer des obligations de consultation publique plus strictes pour les projets de loi du gouvernement (dans le cadre d'un accord conclu avec la Commission européenne). Aucune avancée n'avait été signalée non plus au sujet de la partie (ii) de cette recommandation, relative à la mise en place de dispositions sur les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et les tiers.
14. Les autorités indiquent à propos de la partie (i) de cette recommandation que la législation n'a pas été modifiée. Elles rappellent que les dispositions qui imposent de soumettre à la consultation publique 90 % des projets de loi élaborés par le gouvernement sont entrées en vigueur le 26 octobre 2022. Elles mentionnent également la loi CXXXI de 2010 sur la participation de la société à l'élaboration de la législation, en vertu de laquelle l'Office gouvernemental de vérification des comptes doit rendre compte de la mise en œuvre de cette loi dans son rapport annuel, qui est rendu public². En outre, la Direction générale de l'audit des fonds européens vérifie chaque année si cet objectif a été atteint. Au cours de la période étudiée, un total de 1441 lois, décrets gouvernementaux et règlements ministériels ont été publiés au Journal officiel hongrois. 220 lois n'étaient pas visées par cette loi et, pour 36 autres lois, la consultation des organes gouvernementaux avait commencé avant la période examinée. La Direction générale de l'audit des fonds européens a appliqué la procédure de certification à 1221 textes de loi, dont 1118 ont été soumis au principe de la consultation publique (soit 92 % de la législation contrôlée). 103 textes de loi (soit 8 % de la législation contrôlée) n'ont pas fait l'objet d'une consultation publique.
15. Les autorités n'ont rien à signaler pour la partie (ii) de cette recommandation.
16. Le GRECO prend note de cette information. S'agissant de la partie (i), bien qu'il faille se féliciter du fait que 92 % des textes de loi aient fait l'objet d'une consultation publique, il convient également de noter que des textes de loi importants ont tendance à ne pas faire l'objet de cette consultation (voir le rapport 2024 de la CE sur l'État de droit)³ ; d'autres améliorations doivent être apportées à ce sujet. Pour la partie (ii), le GRECO relève qu'aucun progrès n'a été réalisé.
17. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii

18. *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*

² <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/1/1b/1b8/1b89f211f360f193009ad1f7d9d9299a858d2c07.pdf>
<https://cdn.kormany.hu/uploads/document/0/0c/0cb/0cb223be52ca99cda3194c9b012343cc6f4518c5.pdf>

³ Commission européenne, Rapport 2024 sur l'Etat de droit, Hongrie, p. 33,
https://commission.europa.eu/document/download/e90ed74c-7ae1-4bfb-8b6e-829008bd2cc6_en?filename=40_1_58071_coun_chap_hungary_en.pdf

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.

19. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Bien que les dispositions relatives à l'acceptation de cadeaux de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale aient été modifiées, cette modification concernait uniquement la question des cadeaux et non les contacts avec les tiers, les lobbyistes, les activités accessoires, les activités exercées après la cessation de fonctions, etc. Elle ne prévoyait pas non plus la mise en place d'un code d'éthique/de déontologie à l'intention des parlementaires et de leur personnel, ni de formation et de conseils en la matière, autant d'éléments qui constituent l'essentiel de la présente recommandation.
20. Les autorités indiquent qu'aucun code d'éthique/de déontologie n'a été établi à ce jour. Toutefois, le 14 février 2024, la décision gouvernementale 1025/2024 (II. 14.) relative à l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la corruption à moyen terme 2024-2025 et du plan d'action pour sa mise en œuvre (ci-après, la « décision gouvernementale ») a été publiée. Au point 2.2 a) du plan d'action (qui figure à l'annexe 1 de la décision gouvernementale), le gouvernement a demandé aux organes compétents d'élaborer des codes d'éthique à l'intention des parlementaires et des employés des services du Parlement d'ici au 31 décembre 2024. Le point 2.2 b) mentionne une formation sur la sensibilisation à l'intégrité, qui doit être organisée avant le 30 novembre 2025, en tenant compte de la teneur des codes d'éthique.
21. Le GRECO se félicite du fait que des codes d'éthique à l'intention des parlementaires et des employés des services du Parlement soient prévus et qu'une formation sur la sensibilisation à l'intégrité qui tienne compte de la teneur des futurs codes d'éthique soit également prévue. Ces mesures doivent toutefois se concrétiser de manière effective dans la pratique.
22. Le GRECO conclut donc que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation iii

23. *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.*
24. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre et que les autorités n'avaient fait état d'aucun progrès depuis le Rapport de Conformité.
25. Les autorités ne signalent aucune avancée à propos de cette recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation iv

27. *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.*

28. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Les dispositions de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale relatives aux « activités déclarables » (article 89, entré en vigueur le 1er août 2022) et à la déclaration de patrimoine avaient fait l'objet de modifications qui permettaient de consulter en ligne la déclaration de patrimoine personnelle des parlementaires (article 94, entré en vigueur le 31 mars 2023). Le GRECO n'avait pas examiné ces modifications.
29. Les autorités indiquent que, conformément aux articles 89 et 94 de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale, tous les parlementaires ont déclaré leurs activités accessoires, leurs fonctions, leurs adhésions et leurs intérêts économiques dans leurs déclarations de patrimoine en janvier 2023 et en janvier 2024. La partie C) du formulaire de déclaration de patrimoine figurant à l'annexe 1 de la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale, exige également la déclaration des adhésions, fonctions et autres intérêts qui ne sont pas nécessairement de nature financière, conformément à l'article 89 de la loi sur l'Assemblée nationale. Ces déclarations sont accessibles au public sur le site web du Parlement. Leur contenu a été numérisé, de sorte que toutes les rubriques peuvent faire l'objet d'une recherche électronique sur le site web du Parlement. Les autorités expliquent que le processus de numérisation garantit qu'il n'y a aucune divergence entre les versions soumises, ni dans la forme ni dans le contenu. Étant donné que la version originale soumise par les parlementaires et la version numérisée sont toutes deux publiées, toute divergence peut être facilement vérifiée et corrigée. Les deux versions sont, dans tous les cas, soumises au parlementaire concerné avant leur publication.
30. Le GRECO prend note de ces informations. Les modifications apportées à la loi XXXVI de 2012 sur l'Assemblée nationale portent sur la partie i) de cette recommandation, notamment l'obligation faite aux parlementaires de déclarer leurs activités extérieures, qui semble être appliquée dans la pratique, et comprend certaines activités de nature non financière. S'agissant de la partie (ii), toutes les déclarations soumises sont numérisées et accessibles au public, et se présentent sous le même format de manière à pouvoir faire l'objet d'un examen public adéquat.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v

32. *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.*
33. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
34. Les autorités rappellent que, selon une pratique bien établie, le Parlement lève l'immunité des parlementaires en cas de poursuites pénales, y compris dans les affaires de corruption. L'immunité ne fait pas obstacle à l'enquête, c'est-à-dire à la réunion des éléments de preuve. Seules les poursuites pénales, la détention ou d'autres mesures coercitives prises à la suite d'une enquête exigent l'autorisation du Parlement. Par exemple, à l'occasion d'un seul procès public qui s'est déroulé au cours du premier semestre 2024, une demande de levée d'immunité a été déposée le 5 mars 2024. La décision de lever l'immunité a été prise par le Parlement le 10 avril 2024 (conséquence : l'immunité a été levée, la procédure pénale a pu se poursuivre). La procédure nécessite essentiellement une réunion de commission, au

cours de laquelle le député concerné est entendu, et une session plénière au cours de laquelle le Parlement prend sa décision.

35. Le GRECO prend bonne note de l'exemple donné par les autorités d'une procédure relativement rapide engagée en 2024 pour obtenir une décision sur la levée de l'immunité (un mois), qui vient s'ajouter à d'autres exemples précédemment communiqués tout au long de la procédure de conformité. Le GRECO relève qu'il avait déjà observé dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle que les immunités étaient régulièrement levées par le Parlement lorsque les parlementaires étaient soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale. Comme il existe une pratique établie pour le Parlement d'accepter les demandes de levée de l'immunité parlementaire et d'y répondre favorablement dans de tels cas, le GRECO conclut que cette immunité n'entrave pas les enquêtes pénales menées au sujet des parlementaires. Cette recommandation a donc été traitée de manière satisfaisante.
36. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vi

37. *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.*
38. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans le précédent rapport de conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. L'accès aux déclarations de patrimoine des députés avait été rendu possible en ligne, mais cette mesure ne donnait pas suffisamment suite aux principaux éléments de la recommandation.
39. Les autorités indiquent qu'aucune nouvelle disposition n'a été élaborée. Elles rappellent toutefois qu'il existe des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine, notamment les articles 91(4) et 94(4) de la loi sur l'Assemblée nationale.
40. Le GRECO prend note du fait qu'aucun progrès n'a été réalisé au sujet de cette recommandation. Il souhaite souligner qu'il avait estimé, dans le Rapport d'évaluation, que les possibilités existantes de sanctionner les députés n'étaient pas suffisantes (voir le paragraphe 82 du Rapport d'évaluation).
41. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation viii

42. *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.*
43. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO se félicitait des évolutions intervenues dans le cadre du Plan de relance et de résilience hongrois de l'UE du 15 décembre 2022, qui vise à renforcer le rôle et les pouvoirs du Conseil national de la justice (CNJ) afin de contrebalancer efficacement

les compétences du Président de l'Office national de la justice. Le GRECO attendait avec intérêt d'obtenir des informations sur les progrès réalisés à l'occasion des modifications conséquentes de la législation, une fois qu'elles seraient entrées en vigueur (31 mars 2023).

44. Les autorités indiquent à présent que plusieurs mesures législatives ont été prises pour mettre en œuvre le Plan hongrois de relance et de résilience. Des modifications visant à renforcer le rôle du CNJ et l'indépendance de la *Kúria* (Cour suprême) sont entrées en vigueur, avec l'adoption de la *loi X de 2023 portant modification de certaines lois relatives à la justice* (c'est-à-dire la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des juridictions ; la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et le traitement des juges). Les modifications étendent les compétences du CNJ au détriment du président de l'Office national de la justice, chargé de l'administration centrale des juridictions. Elles garantissent également la mise en place du cadre organisationnel et budgétaire nécessaire pour prendre en charge les compétences accrues du CNJ. En outre, les modifications élargissent les compétences du département des juges de la Cour suprême et visent à renforcer la transparence du système d'attribution des affaires.
45. Pour la nomination des juges, l'article 30 (6)⁴ de la loi X de 2023 (sur les questions relatives au personnel) prévoit que le président de l'Office national de la justice et le président de la Cour suprême ont besoin du consentement du CNJ pour annuler une procédure de nomination à un poste de juge si au moins un candidat éligible figure dans le classement du Conseil national de la justice. Il en va de même pour la procédure de nomination aux postes de direction des tribunaux, si au moins un candidat éligible a reçu le soutien des juges d'une juridiction donnée. L'article 42 (1)⁵ de la loi X de 2023 exige le consentement préalable du CNJ pour l'annulation d'une procédure de nomination par les présidents de l'Office national de la justice ou de la Cour suprême pour tout poste relevant de leur droit de nomination. Enfin, l'article 50⁶ de la loi X de 2023 exige l'accord préalable du CNJ pour l'annulation d'une procédure de nomination par le président de l'Office national de la justice.

⁴ L'article 30 (6) de la loi X de 2023 a modifié l'article 103 (3) de la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des juridictions (ci-après « loi sur l'organisation des juridictions ») en ajoutant les points o) et p) suivants :

[(3) Dans le domaine des questions relatives au personnel, le CNJ]

« o) exerce son droit de consentement à une décision du président de l'ONJ ou du président de la Curia qui invalide un appel à candidatures pour un poste de juge si au moins un candidat figurant dans le classement du Conseil supérieur de la magistrature a présenté une candidature valable qui satisfait aux critères de l'appel à candidatures ;

p) exerce son droit de consentement à une décision du président de l'ONJ ou du président de la Curia qui invalide un appel à candidatures pour un poste de direction d'un tribunal si au moins un candidat soutenu par l'organe ou les organes qui rendent un avis a présenté une candidature valide qui satisfait aux critères de l'appel à candidatures ».

⁵ L'article 42 (1) de la loi X de 2023 a ajouté le paragraphe (1a) suivant à l'article 133 de la loi sur l'organisation des juridictions :

« (1a) Si au moins un candidat soutenu par l'organe ou les organes qui rendent un avis a présenté une candidature valable qui satisfait aux critères de l'appel à candidatures pour un poste relevant du droit de nomination du président de l'ONJ ou du président de la Curia, et que le président de l'ONJ ou le président de la Curia a l'intention d'invalider cet appel à candidatures, il doit demander au préalable l'accord du CNJ ; l'appel à candidatures ne peut être invalidé qu'avec l'accord du CNJ. »

⁶ L'article 50 de la loi X de 2023 a ajouté le paragraphe (6) suivant à l'article 18 de la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges (ci-après « loi sur le statut des juges »). Cette disposition, fondée sur une disposition de renvoi de l'article 19 de la loi sur le statut des juges, s'applique également au président de la Curia :

« (6) Si au moins un candidat figurant dans le classement du Conseil national de la justice a soumis une candidature valable qui satisfait aux critères de l'appel à candidatures et que le président de l'ONJ a l'intention d'invalider cet appel à candidatures, il doit demander au préalable l'accord du Conseil national de la justice ; l'appel à candidatures ne peut être invalidé qu'avec l'accord du Conseil national de la justice. »

46. Le GRECO salue l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2023 de la loi X de 2023 portant modification de certaines lois relatives à la justice. Il prend note du fait que le rôle et les compétences du Conseil national de la justice ont été renforcés afin de contrebalancer efficacement les pouvoirs du président de l'Office national de la justice dans le processus de nomination et de promotion des candidats aux fonctions de juge, conformément aux exigences de la présente recommandation.
47. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation x

48. *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.*
49. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité des évolutions intervenues dans le cadre du Plan de relance et de résilience hongrois de l'UE du 15 décembre 2022, qui visait à garantir que le Conseil national de la justice (CNJ) rende des avis motivés et contraignants sur les décisions individuelles et sur la mutation des juges (y compris leur détachement) vers une autre juridiction décidée par le Président de l'Office national de la justice. Le GRECO avait également pris note du fait que les juges, une fois détachés, ne pourraient être affectés à une juridiction d'une instance supérieure à celle dans laquelle ils se trouvaient avant leur détachement.
50. Les autorités indiquent que la loi X de 2023 prévoit que le CNJ doit rendre un avis motivé et contraignant sur la mutation, ainsi que sur le détachement, des juges décidés par le Président de l'Office national de la justice auprès de la Cour suprême ou d'une autre juridiction.
51. S'agissant des affectations/mutations, le président de l'Office national de la justice peut affecter un juge à l'Office national de la justice sans le consentement du CNJ. Toutefois, le consentement du CNJ est requis pour les affectations à la Cour suprême ou à d'autres juridictions (articles 23(6), (7), 30(6), 51 et 52 de la loi X de 2023)⁷.

⁷ L'article 23 (6) de la loi X de 2023 a modifié l'article 76 (5) f) de la loi sur l'organisation des juridictions comme suit :

[(5) Le président de l'ONJ, agissant dans le cadre de ses fonctions en matière de personnel]

« f) peut affecter un juge à la Curia, à l'ONJ et à un organe précisé dans la loi sur le statut juridique et la rémunération des juges (ci-après l'« organe concerné ») lorsque, à l'exception d'une affectation à l'ONJ, cette décision requiert le consentement du CNJ et détermine la fin de l'affectation et la réaffectation du juge à un poste de juge effectif ; ».

[(7) Le président de l'ONJ, agissant dans le cadre de ses fonctions en matière de personnel]

« h) décide, avec l'accord du CNJ, du détachement d'un juge à un autre poste de service, sauf si le détachement a lieu entre un tribunal régional et un tribunal de district de son ressort ou entre des tribunaux de district du ressort d'un tribunal régional ; pour un détachement à la Curia, l'accord du Conseil des juges de la Curia et l'accord de la division de la Curia dans la section correspondant à la section du juge à détacher sont également requis ; ».

L'article 30 (6) de la loi X de 2023 a ajouté le point m) suivant et son sous-point mb) à l'article 103 (3) de la loi sur l'organisation des juridictions :

[(3) Dans le domaine des questions relatives au personnel, le CNJ]

« m) exerce son droit de consentement à une décision qui concerne

(...)

52. S'agissant des détachements, les articles 23(7), 30(6) et 54⁸ de la loi X de 2023 garantissent que le consentement du CNJ est requis pour le détachement des juges par le président de l'Office national de la justice.
53. Le GRECO se félicite du fait que le Conseil national de la justice rende des avis motivés et contraignants sur les décisions individuelles et sur la mutation des juges (y compris les détachements) vers une autre juridiction décidée par le président de l'Office national de la justice. Cet élément apporte une solution à la dernière préoccupation soulevée par cette recommandation.
54. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii

55. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des juges ordinaires soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
56. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre, car aucun progrès n'avait été réalisé à ce sujet.

mb) l'affectation d'un juge à la Curia ou à un organe concerné par le président de l'ONJ agissant dans le cadre de ses compétences en vertu de l'article 76 (5) f) ; ».

L'article 51 de la loi X de 2023 a modifié l'article 27 (3) de la loi sur le statut des juges comme suit :
« (3) Dans les situations visées aux paragraphes (1) et (2), le consentement du juge est requis pour son affectation ; en outre, le consentement du CNJ est également exigé pour l'affectation d'un juge à la Curia. »

L'article 52 de la loi X de 2023 a modifié l'article 27/A (2) de la loi sur le statut des juges comme suit :
« (2) L'affectation à un organe visé au paragraphe (1) (ci-après l'« organe concerné ») peut être initiée par le chef de l'organe concerné ou, pour le ministère public, par le procureur général, à la demande du juge. Cette affectation requiert l'accord du président de la juridiction qui exerce les droits d'employeur à l'égard du juge et l'accord du CNJ. »

⁸ L'article 23 (7) de la loi X de 2023 a modifié l'article 76 (5) h) de la loi sur l'organisation des juridictions comme suit :

*[(7) Le président de l'ONJ, agissant dans le cadre de ses fonctions en matière de personnel,]
« h) décide, avec l'accord du CNJ, du détachement d'un juge à un autre poste de service, sauf si ce détachement a lieu entre un tribunal régional et un tribunal de district de son ressort ou entre des tribunaux de district du ressort d'un tribunal régional ; pour un détachement auprès de la Curia, l'accord du Conseil des juges de la Curia et l'accord de la division de la Curia dans la section correspondant à la section du juge à détacher sont également requis ; ».*

L'article 30 (6) de la loi X de 2023 a ajouté le point m) suivant et son sous-point mc) à l'article 103 (3) de la loi sur l'organisation des juridictions :

*[(3) Dans le domaine des questions relatives au personnel, le CNJ]
« m) exerce son droit de consentement à une décision qui concerne
(...)*

mc) le détachement d'un juge par le président de l'ONJ agissant dans le cadre de ses compétences en vertu de l'article 76 (5) h) ».

L'article 54 de la loi X de 2023 a ajouté les paragraphes (1a) et (1b) suivants à l'article 32 de la loi sur le statut des juges :

« (1a) Lorsque le président de l'ONJ a l'intention d'ordonner le détachement d'un juge, il doit au préalable demander l'accord du CNJ, qui est exigé pour ce détachement.

(1b) Lorsque le président de l'ONJ a l'intention d'ordonner le détachement d'un juge auprès de la Curia, l'accord du Conseil des juges de la Curia et de la division de la Curia dans la section qui correspond à la section du juge à détacher doit être demandé avant de demander l'accord du CNJ conformément au paragraphe (1a) ; l'accord du Conseil des juges, de la division et du CNJ est requis pour ce détachement ».

57. Les autorités réaffirment que la réduction de l'immunité des juges entraînera une augmentation du nombre de procédures engagées de mauvaise foi à leur encontre afin de retarder les procédures. Le président de l'Office national de la justice continuera donc d'agir conformément à la législation en vigueur.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xii n'est toujours pas mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv

59. *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.*
60. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre pour la partie (i). S'agissant de la partie (ii), les autorités avaient souligné dans le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire qu'il était essentiel pour le bon fonctionnement du ministère public que le poste de Procureur général soit pourvu même pendant la période de transition, jusqu'à ce que la majorité requise soit réunie.
61. Les autorités indiquent qu'aucun autre progrès n'a été réalisé au sujet de cette recommandation.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi

63. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des procureurs soit limitée aux activités relevant de l'administration de la justice (« immunité fonctionnelle »).*
64. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation n'avait toujours pas été mise en œuvre.
65. Les autorités indiquent qu'aucun autre progrès n'a été réalisé au sujet de cette recommandation.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xvi n'est toujours pas mise en œuvre.

Recommandation xvii

67. *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.*
68. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Quatrième Rapport de Conformité intérimaire que cette recommandation restait partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait relevé qu'aucune nouvelle information n'avait été communiquée et que les progrès reconnus dans les rapports précédents en vue de la participation d'un commissaire disciplinaire aux procédures disciplinaires avaient été salués comme un pas en avant. Le GRECO avait toutefois souligné que le rôle de ce commissaire disciplinaire était limité et que le procureur supérieur continuait de diriger l'ensemble de la procédure. En outre, aucune mesure n'avait été prise pour renforcer la transparence de la procédure.

69. Les autorités indiquent que les dispositions relatives aux procédures disciplinaires seront réexaminées.
70. Le GRECO prend note de cette information et du fait qu'aucun progrès n'a été réalisé à propos de cette recommandation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

72. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Hongrie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante 10 des 18 recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du Quatrième Cycle. Parmi les recommandations restantes, quatre ont été partiellement mises en œuvre et quatre ne le sont toujours pas.
73. Plus précisément, les recommandations iv, v, vii, viii, ix, x, xi, xiii, xv et xviii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, vi, xiv et xvii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ii, iii, xii et xvi n'ont pas été mises en œuvre.
74. S'agissant des parlementaires, bien que certains progrès aient été constatés, le GRECO souligne que des mesures plus résolues doivent encore être prises pour améliorer le cadre d'intégrité du Parlement. Des progrès ont été réalisés dans le niveau de transparence et de consultation du processus législatif – néanmoins, des textes de loi importants ont tendance à ne pas faire l'objet d'une consultation publique, ce qui va à l'encontre de l'objectif du processus de consultation. Des codes d'éthique sont en cours d'élaboration pour les députés et les employés des services du Parlement, de même qu'une formation sur la sensibilisation à l'intégrité qui tiendra compte de ces futurs codes d'éthique ; ces projets n'ont pas encore été concrétisés. Il reste indispensable de continuer à élaborer des dispositions qui obligent les députés à déclarer de manière ad hoc les conflits d'intérêts éventuels entre leur travail parlementaire et leurs intérêts privés. Il importe également d'assurer un contrôle et une application effectifs des normes en matière de déontologie, de conflits d'intérêts et de déclarations de patrimoine.
75. Pour ce qui est des juges, des progrès notables ont été accomplis pour les trois recommandations restantes, dont deux ont maintenant été mises en œuvre. Le GRECO salue l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2023, de la loi X de 2023 portant modification de certaines lois relatives à la justice. Cette loi a renforcé le rôle et les compétences du Conseil national de la justice, afin de contrebalancer efficacement les pouvoirs du président de l'Office national de la justice en matière de nomination/promotion des candidats à des postes de juge. Elle garantit également que le Conseil national de la justice rend des avis motivés et contraignants sur les décisions individuelles et sur la mutation des juges (y compris leur détachement) dans une autre juridiction décidée par le président de l'Office national de la justice. Toutefois, la question de l'immunité étendue des juges reste préoccupante.
76. Quant aux procureurs, aucun progrès n'a été réalisé au sujet des trois recommandations restantes. A cet égard, le GRECO réitère que les procédures disciplinaires ne sont toujours pas traitées en dehors de la structure hiérarchique directe, ce qui reste préoccupant. En outre, aucun progrès n'a été réalisé dans la prolongation du mandat du Procureur général et dans l'immunité générale dont jouissent les procureurs.

77. Compte tenu du fait que 8 des 18 recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, demande au chef de la délégation de la Hongrie de lui soumettre des informations complémentaires, notamment au sujet de la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, vi, xii, xiv, xvi et xvii, d'ici le 30 novembre 2025.
78. 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.