

Bruxelles, le 30.9.2020
SWD(2020) 316 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Rapport 2020 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Rapports 2020 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} -
{SWD(2020) 311 final} - {SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} -
{SWD(2020) 314 final} - {SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RESUME

Ces dernières années, les institutions de l'UE ont soulevé la question de l'indépendance de la justice en Hongrie comme étant source d'inquiétude, y compris dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, engagée par le Parlement européen. Une réponse doit encore être apportée à l'appel à défendre l'indépendance de la justice lancé dans le cadre du Semestre européen. En particulier, le Conseil national de la magistrature indépendant est confronté à des difficultés pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la justice chargé de la gestion des juridictions. L'évolution que connaît la Cour suprême (*Kúria*) est également préoccupante, la décision de cette dernière de déclarer illégale une demande de décision préjudicielle portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Les nouvelles règles permettent de nommer à la Cour suprême des membres de la Cour constitutionnelle, élus par le Parlement, en dehors de la procédure normale, et abaissent les critères d'éligibilité au poste de président de la Cour suprême. En termes d'efficacité et de qualité, le système de justice obtient de bons résultats pour ce qui est de la longueur des procédures et affiche un niveau élevé de numérisation.

Le cadre institutionnel de lutte contre la corruption est réparti entre différents organes. L'insuffisance des mécanismes de contrôle indépendants et les interconnexions étroites entre la sphère politique et certaines entreprises nationales sont propices à la corruption. En cas d'allégations graves, aucune action résolue n'est jamais entreprise pour enquêter et engager des poursuites dans des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou leur entourage immédiat. Cette question a été soulevée dans le cadre du Semestre européen et par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) compte tenu de l'absence de volonté de se conformer à ses recommandations. La vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts peut être améliorée pour ce qui est des contrôles systématiques et de la supervision indépendante. Tandis que la réglementation du lobbying reste incomplète, les politiques de prévention de la corruption se sont concentrées sur l'intégrité au sein de l'administration publique et des services de maintien de l'ordre. La diminution des possibilités de contrôle civique dans le contexte des restrictions à la liberté des médias, un environnement hostile pour les organisations de la société civile et les nouveaux défis constants dans l'application des règles en matière de transparence et d'accès à des informations publiques affaiblissent encore le cadre de lutte contre la corruption.

L'indépendance et l'efficacité du Conseil des médias sont menacées. La transparence de la propriété des médias n'est pas pleinement garantie. La concentration des médias induite par la création du conglomérat «Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale» (KESMA) a accru les risques pesant sur le pluralisme des médias. Des volumes importants de publicité d'État attribués à des médias progouvernementaux ont permis au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias. Les médias indépendants sont confrontés à des obstructions et à des intimidations systématiques, tandis qu'une tendance à la prise de contrôle économique de ces médias suscite des inquiétudes supplémentaires.

La transparence et la qualité du processus législatif sont sources de préoccupation, car le recours aux consultations publiques et aux analyses d'impact a diminué. La nouvelle possibilité pour les pouvoirs publics de contester des décisions de justice définitives devant la Cour constitutionnelle soulève des questions de sécurité juridique. L'affaiblissement des institutions indépendantes et la pression accrue exercée sur la société civile ont une incidence supplémentaire sur l'équilibre des pouvoirs. La Cour de justice a estimé que la législation sur la transparence des organisations de la société civile dotées de fonds étrangers était

incompatible avec le droit de l'Union. Les mesures législatives nécessaires à l'exécution de l'arrêt sont en cours d'élaboration.

I. SYSTEME DE JUSTICE

La structure du système de justice hongrois a été façonnée par des modifications constitutionnelles et des réformes judiciaires régulières introduites depuis 2011. La réforme la plus récente a été adoptée en décembre 2019. La Hongrie dispose d'un système judiciaire à quatre niveaux. On dénombre 113 tribunaux de district, qui sont des juridictions de première instance, et 20 tribunaux régionaux, qui sont compétents pour connaître des recours formés contre les décisions des tribunaux de district et de certaines affaires en première instance. Cinq cours d'appel régionales statuent sur les recours formés contre les décisions des tribunaux régionaux. Le rôle principal de la Cour suprême (*Kúria*) est de garantir l'application uniforme du droit. Le président de l'Office national de la justice est un organe, prévu par la Loi fondamentale et élu par le Parlement, chargé de l'administration centrale des juridictions. Le Conseil national de la magistrature est un organisme indépendant qui, en vertu de la Loi fondamentale, supervise le président de l'Office national de la justice et participe à l'administration des juridictions. Les juges sont nommés par le président de la République sur recommandation du président de l'Office national de la justice, sur la base d'un classement des candidats établi par les conseils de la magistrature locaux (composés de juges élus par leurs pairs). Le président de l'Office national de la justice ne peut s'écarter de ce classement sans l'accord préalable du Conseil national de la magistrature. La cour constitutionnelle ne fait pas partie du système judiciaire et contrôle la constitutionnalité des lois et des décisions judiciaires. Le ministère public est une institution indépendante investie de pouvoirs d'enquête et de poursuites en cas d'infractions. L'ordre des avocats hongrois et les barreaux régionaux sont des organismes publics autonomes représentant les intérêts de la profession juridique, qui établissent des normes professionnelles et les font respecter, y compris au moyen de mesures disciplinaires.

Indépendance

Le Conseil national de la magistrature est confronté à des difficultés pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la justice; l'élection d'un nouveau président de l'Office national de la justice pourrait ouvrir la voie à une coopération renforcée. Le président de l'Office national de la justice est élu par le Parlement¹ et dispose de pouvoirs étendus pour ce qui est de l'administration du système judiciaire. Ses activités sont supervisées par le Conseil national de la magistrature². Cependant, le Conseil national de la magistrature est soumis à une série de contraintes structurelles qui l'empêchent d'exercer un contrôle effectif sur l'action du président de l'Office national de la justice. En particulier, il ne lui est pas conféré le droit d'être consulté sur les propositions législatives ayant une incidence sur le système de justice³. Il a un rôle limité en ce qui concerne les nominations judiciaires⁴, ainsi que les nominations des

¹ Le président de l'Office national de la justice est nommé par le président de la République et élu par le Parlement à la majorité des deux tiers, parmi les juges ayant au moins cinq ans d'expérience en tant que juge, pour une durée de neuf ans, sans possibilité de réélection (voir la contribution de la Hongrie au rapport annuel sur l'état de droit).

² Le Conseil national de la magistrature se compose du président de la *Kúria* d'office et de 14 membres-juges (auxquels s'ajoutent 14 membres suppléants) élus par leurs pairs pour six ans (voir la contribution de la Hongrie au rapport annuel sur l'état de droit).

³ Dans le processus législatif, le président de l'Office national de la justice représente le pouvoir judiciaire.

⁴ Les candidatures judiciaires sont évaluées sur la base d'un système de points établi par le décret n° 7/2011 du 4 mars 2011, publié par le ministre de la justice et fondé sur la loi n° CLXII de 2011, qui contient une liste exhaustive de critères à prendre en considération pour déterminer le classement des candidats. Le ministre de la justice peut définir le nombre de points à attribuer pour ces critères. Le système d'évaluation attribue des points sur la base d'un entretien et de certains éléments du dossier de candidature. Les conseils de la

présidents et autres administrateurs de juridictions⁵. En outre, le Conseil national de la magistrature dispose de ressources limitées et dépend du soutien budgétaire du président de l'Office national de la justice⁶. L'absence de contrôle effectif sur le président de l'Office national de la justice augmente les possibilités de prendre des décisions arbitraires dans la gestion du système judiciaire⁷. En particulier, le Conseil national de la magistrature a critiqué le précédent président de l'Office national de la justice pour avoir enfreint la loi en annulant les procédures de sélection des présidents de juridictions et en nommant discrétionnairement des présidents de juridictions *ad interim* sans l'accord du Conseil national de la magistrature⁸. Cette situation a conduit le Conseil national de la magistrature à demander officiellement au Parlement de destituer le président de l'Office national de la justice⁹. La commission parlementaire compétente a examiné cette demande et, en juin 2019, le Parlement l'a rejetée. Le caractère limité des pouvoirs du Conseil national de la magistrature et la nécessité de les renforcer ont été mis en évidence par le Conseil de l'Europe¹⁰, la Commission européenne¹¹ et les parties prenantes¹². Le 9 juillet 2019, dans le cadre du Semestre européen, le Conseil a adressé à la Hongrie une recommandation lui enjoignant de «*défendre l'indépendance de la justice*», soulignant que le Conseil national de la magistrature est confronté à des difficultés croissantes pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la justice¹³. Aucune mesure législative n'a été prise depuis lors pour s'attaquer à ces problèmes structurels. Le Conseil national de la magistrature s'est félicité de l'élection d'un nouveau président de l'Office national de la justice en décembre 2019, car celle-ci pourrait ouvrir la voie à une coopération renforcée avec le Conseil, l'équilibre des pouvoirs ne pouvant

magistrature locaux (composés de juges élus par leurs pairs) font passer un entretien aux candidats et leur attribuent un classement en appliquant le système de points. À la suite d'une modification du décret, sur laquelle le Conseil national de la magistrature n'a pas été consulté et qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2017, le rôle des conseils de la magistrature locaux a été réduit par la diminution du nombre de points qu'ils attribuent.

- ⁵ Les présidents et certains autres administrateurs des tribunaux régionaux et des cours d'appel régionales sont nommés par le président de l'Office national de la justice sur la base d'un classement fondé sur un vote de la juridiction concernée siégeant en assemblée plénière au scrutin secret (le système de points n'est pas applicable). Le président de l'Office national de la justice peut s'écarter du classement mais la nomination d'un candidat qui n'a pas obtenu la majorité des voix de l'assemblée plénière requiert l'accord préalable du Conseil national de la magistrature.
- ⁶ Le Conseil national de la magistrature fixe son budget sur lequel il conclut un accord avec le président de l'Office national de la justice. Le budget du Conseil national de la magistrature est défini séparément dans le budget de l'Office national de la justice. Bien que le Conseil national de la magistrature dispose d'un budget propre, il est dépourvu de personnalité juridique, ne contrôle pas ses propres finances de manière indépendante, ne dispose pas de ressources humaines suffisantes en termes de personnel (il n'a qu'un seul membre du personnel) et ne peut pas décider d'engager du personnel supplémentaire (contribution du Réseau européen des conseils de la justice au rapport annuel sur l'état de droit).
- ⁷ Commission européenne, Rapport 2019 pour la Hongrie, SWD(2019) 1016 final, p. 42.
- ⁸ Résolution n° 59/2018 du 2 mai 2018 du Conseil national de la magistrature et résolution n° 60/2018 du 2 mai 2018 du Conseil national de la magistrature.
- ⁹ Résolution n° 34/2019 du 8 mai 2019 du Conseil national de la magistrature. Traduction anglaise disponible à l'adresse: <https://orszagosbiroitanacs.hu/?mdocs-file=1150>.
- ¹⁰ GRECO (2019), Hongrie: des progrès insuffisants et un manque de transparence font obstacle à la lutte contre la corruption; rapport de la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatović (2019) faisant suite à sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019.
- ¹¹ Commission européenne, Rapport 2019 pour la Hongrie, SWD(2019) 1016 final, pp. 41 et 42.
- ¹² L'Association européenne des magistrats par exemple (2019), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary.
- ¹³ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019. Cette question était également abordée au considérant 27 de la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020.

toutefois être atteint avec une sécurité juridique suffisante que par un renforcement des pouvoirs de ce dernier.

La perception de l'indépendance du système de justice par l'opinion publique est moyenne, et très faible pour les entreprises, même si les données les plus récentes montrent une amélioration. Le degré d'indépendance des tribunaux et des juges est perçu comme moyen (48 % «*plutôt bonne ou très bonne*») par l'opinion publique¹⁴, mais très faible (26 % «*plutôt bonne ou très bonne*») par les entreprises¹⁵. Néanmoins, en 2020, la tendance négative observée depuis plusieurs années s'est modifiée, les deux indicateurs affichant une amélioration¹⁶.

La Kúria a déclaré illégale une décision de renvoi préjudiciel portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. À la demande du procureur général, la Kúria a rendu, le 10 septembre 2019, un arrêt¹⁷ dans lequel elle a déclaré illégale la saisine de la Cour de justice à titre préjudiciel par un juge d'un tribunal de district, considérant que les questions étaient dénuées de pertinence en l'espèce. L'arrêt de la Kúria, qui était de nature déclaratoire, n'a pas annulé la décision de saisir la Cour de justice¹⁸. Néanmoins, en octobre 2019, le président ad interim du tribunal régional de Budapest-Capitale (*Fővárosi Törvényszék*), se référant explicitement à l'arrêt de la Kúria, a engagé une procédure disciplinaire à l'encontre du juge ayant adressé la demande de renvoi préjudiciel. En novembre 2019, le président du tribunal a retiré sa proposition. Le fait que la Kúria puisse, dans le cadre d'un recours juridictionnel extraordinaire, réexaminer la nécessité des renvois préjudiciels pourrait interférer avec la possibilité pour les juridictions nationales de soumettre à la Cour de justice des questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union et le fait que des procédures disciplinaires puissent être engagées¹⁹ pourrait dissuader certains juges de présenter des demandes de décision préjudicielle²⁰.

¹⁴ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 44. Le niveau d'indépendance de la justice perçue se répartit comme suit: très faible (moins de 30 % des répondants considèrent l'indépendance de la justice comme plutôt bonne et très bonne), faible (entre 30 et 39 %), moyenne (entre 40 et 59 %), élevée (entre 60 et 75 %), très élevée (plus de 75 %).

¹⁵ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphiques 46 et 48. Principales raisons indiquées par les entreprises pour justifier leur perception d'un manque d'indépendance, selon l'Eurobaromètre: le statut ou la situation des juges ne garantissent pas suffisamment leur indépendance (17 %), l'ingérence ou les pressions d'intérêts économiques ou autres (18 %), l'ingérence ou les pressions exercées par le gouvernement et les hommes politiques (19 %) (Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 47).

¹⁶ Données Eurobaromètre (Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphiques 44 et 46); selon le Forum économique mondial, cette tendance s'est poursuivie parmi les entreprises (Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 48). Selon une enquête récente portant sur 19 États membres de l'UE, la perception globale (5,2/10) de l'indépendance des juges par les avocats est très faible. (Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE (2020) Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019, graphiques 7, 9, 15, 16 et 17).

¹⁷ Bt.III.838/2019/11. Les articles 667 à 669 de la loi n° XC de 2017 sur le code de procédure pénale autorisent la Kúria à contrôler la légalité des décisions judiciaires définitives en matière pénale, y compris les ordonnances de renvoi de questions préjudicielles à la Cour de justice.

¹⁸ Affaire C-564/19 – IS, pendante.

¹⁹ Conformément à la loi n° CLXII de 2011, le président du tribunal ou l'autorité investie du pouvoir de nomination a le droit de demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Le président de l'Office national de la justice peut demander l'ouverture d'une procédure disciplinaire uniquement à l'encontre des administrateurs de juridictions qu'il/elle a nommés et à l'encontre des juges affectés à l'Office national de la justice. La commission disciplinaire désignée du tribunal de la fonction publique (*szolgálati bíróság*) décide s'il y a lieu d'ouvrir une procédure disciplinaire, de refuser d'ouvrir une procédure disciplinaire, ou d'ordonner une audience préliminaire. Le président et les membres du tribunal de la fonction publique sont nommés par le Conseil national de la magistrature. Le règlement de procédure du tribunal de la fonction

Les magistrats et les avocats font l'objet de dénigrement dans les médias²¹. Dans plusieurs déclarations faites à la presse depuis janvier 2020, le gouvernement et les médias progouvernementaux ont critiqué certaines décisions judiciaires, notamment des décisions de libération conditionnelle de condamnés, des décisions accordant une indemnisation à des enfants roms victimes de ségrégation scolaire²² et à des détenus se plaignant de leurs conditions de détention²³. En février 2020, le gouvernement a annoncé son intention d'organiser une «consultation nationale»²⁴ sur ces questions relatives à la justice. L'ordre des avocats²⁵, l'association des magistrats²⁶ et d'autres parties prenantes²⁷ ont fait part de leurs préoccupations concernant le discours du gouvernement, faisant valoir qu'il pourrait saper la confiance du public dans le système de justice. Finalement, la consultation a été abandonnée. En septembre 2019, dans le contexte de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Baka c. Hongrie*²⁸, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a exprimé ses préoccupations quant à l'existence d'un «effet dissuasif» sur la liberté d'expression des juges et des présidents de juridictions²⁹.

publique fixe la composition des commissions compétentes et les règles relatives à la répartition des affaires. Le règlement de procédure adopté par le tribunal de la fonction publique est approuvé et publié par le Conseil national de la magistrature. Un juge élu membre du Conseil national de la magistrature peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire avec l'accord de ce même Conseil (voir la contribution de la Hongrie au rapport annuel sur l'état de droit).

²⁰ Cet effet pourrait être amplifié par le fait qu'à compter du 1^{er} avril 2020, les juridictions de niveau inférieur sont légalement tenues d'expliquer pourquoi elles s'écartent de l'interprétation des dispositions juridiques donnée par la *Kúria* dans ses décisions publiées. Un tel écart constitue un motif de recours extraordinaire devant la *Kúria*. Voir par exemple l'article 561, paragraphe 3, point g), l'article 648, point d), l'article 649, paragraphe 6, l'article 652, paragraphe 1, de la loi n° XC de 2017 sur le code de procédure pénale.

²¹ Une enquête menée auprès des juges en 2019 a révélé que 40 % d'entre eux avaient souffert du non-respect de leur indépendance par le gouvernement et les médias. Réseau européen des conseils de la justice, contribution à la consultation en ligne des parties prenantes pour le rapport 2020 sur l'état de droit. L'enquête portait sur 21 États membres de l'UE. [Réseau européen des conseils de la justice, Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ (2020) Survey on the independence of judges, 2019, graphiques 43 et 45]

²² La loi n° LXXXVII de 2020, adoptée par le Parlement hongrois le 3 juillet 2020, a modifié la loi n° CXC de 2011 sur l'enseignement public national en ce sens qu'en cas de ségrégation à l'école, les tribunaux ne peuvent accorder de dommages et intérêts pour le préjudice moral subi que sous la forme de services d'enseignement ou de formation, excluant ainsi la possibilité de verser des dommages pécuniaires.

²³ Dans le prolongement de l'arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'homme du 10 mars 2015, *Varga et autres c. Hongrie*.

²⁴ La «consultation nationale» est un outil consistant en des lettres envoyées directement à chaque ménage hongrois «au nom du gouvernement hongrois», accompagnées de questionnaires permettant aux citoyens de répondre à des séries de questions formulées par le gouvernement et soutenues par une campagne d'affichage et une campagne médiatique à l'échelle nationale.

²⁵ Déclaration du présidium de l'ordre des avocats hongrois (21 janvier 2020).

²⁶ Déclaration de l'association hongroise des magistrats (*MABIE*) (10 mars 2020).

²⁷ Par exemple, déclaration de l'institut politique Eötvös Károly (21 février 2020).

²⁸ Requête n° 20261/12. L'affaire concernait la désinvestiture prématurée de l'ancien président de la Cour suprême en raison de son avis et de ses critiques à l'égard d'un projet de réforme majeure du système judiciaire. La Grande chambre a jugé que «la cessation prématurée du mandat du requérant a indubitablement eu un "effet dissuasif" en ce qu'elle a dû décourager non seulement le requérant lui-même, mais aussi d'autres juges et présidents de juridictions de participer, à l'avenir, au débat public sur des réformes législatives concernant les tribunaux et, de manière plus générale, sur des questions relatives à l'indépendance de la justice» (point 173).

²⁹ Décision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 25 septembre 2019, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11. Selon le gouvernement hongrois, aucune autre affaire n'a été transmise au gouvernement par la Cour européenne des droits de l'homme dans laquelle les requérants auraient soulevé des allégations liées à leur liberté d'expression dans le cadre de leur indépendance en tant que juge.

De nouvelles règles spéciales sur les nominations judiciaires à la *Kúria* ont été introduites. Le nombre de postes judiciaires de la *Kúria* n'est pas fixé par la loi, mais déterminé par le président de l'Office national de la justice³⁰. Selon la procédure normale, les juges sont nommés à la *Kúria* par son président, à la suite d'un appel à candidatures, sur la base d'un avis du service compétent de la *Kúria* ainsi que d'une évaluation et d'un classement des candidats par le conseil judiciaire de la *Kúria*³¹. Une législation «omnibus» introduite en décembre 2019³² permet aux membres de la Cour constitutionnelle, qui sont élus par le Parlement, de demander à être nommés juges³³ sans procédure de candidature. Après avoir obtenu le statut de juge, les membres de la Cour constitutionnelle peuvent demander leur nomination à la *Kúria* après la fin de leur mandat, sans avoir à suivre la procédure normale de nomination. Il en résulte qu'en pratique, l'élection par le Parlement à la Cour constitutionnelle, qui n'implique pas la participation d'un organe composé d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire, peut à elle seule aboutir à la nomination d'un juge de la *Kúria* si le juge en question en fait la demande³⁴. Ces modifications législatives ont de fait renforcé le rôle du Parlement dans les nominations judiciaires à la *Kúria*. En outre, le président de la *Kúria* est élu par le Parlement sur proposition du Président de la République, parmi des juges – non nécessairement membres de la *Kúria* – avec au moins cinq années d'expérience en tant que magistrat³⁵. À compter du 1^{er} janvier 2020, les règles de sélection du président de la *Kúria* ont également été modifiées³⁶ pour permettre de prendre en compte le temps passé comme référendaire³⁷ à la Cour constitutionnelle ou dans une juridiction internationale lors du calcul de «l'expérience en tant que magistrat». Cet

³⁰ Voir l'article 76, paragraphe 4, point a), de la loi n° CLXI de 2011. Il y a actuellement 113 postes (voir la décision n° 41.SZ/2020 du 24 mars 2020 de l'Office national de la justice), 82 postes sont occupés par des juges de la *Kúria* et trois sont occupés par des juges détachés à la *Kúria*. Les juges de la *Kúria* sont affectés à des sections («*kollégium*»): la section pénale (17 juges), la section administrative (25 juges) et la section civile (40 juges). Le nombre de juges affectés aux différentes sections n'est pas fixé. En raison du départ à la retraite de certains juges, il y aura en 2020 trois postes vacants dans la section civile et cinq postes vacants au sein de la section pénale; en 2021, il y aura un poste vacant dans la section civile, deux postes vacants dans la section pénale et deux postes vacants au sein de la section administrative.

³¹ Le classement est basé sur le système de points. Le président de la *Kúria* ne peut pas nommer le candidat classé en deuxième ou troisième position sans l'accord préalable du Conseil national de la magistrature.

³² Loi n° CXXVII de 2019 portant modification de certaines lois en lien avec les procédures à degré unique des autorités administratives de district.

³³ Ils doivent satisfaire aux critères généraux d'éligibilité concernant la citoyenneté, la capacité juridique, le diplôme en droit, l'examen du barreau, l'expérience professionnelle minimale d'un an, la réussite au test d'aptitude, le casier judiciaire vierge et la présentation d'une déclaration de patrimoine (article 4 de la loi n° CLXII de 2011). Par décisions du 26 juin 2020 (publiées le 3 juillet 2020), le président de la République a nommé juges huit membres de la Cour constitutionnelle, à leur demande.

³⁴ Conformément à la recommandation du Conseil de l'Europe, lorsque les dispositions constitutionnelles ou législatives prévoient que le chef de l'État, le gouvernement ou le pouvoir législatif prennent des décisions concernant la sélection et la carrière des juges, une autorité indépendante et compétente composée d'une part substantielle de membres issus du pouvoir judiciaire devrait être habilitée à faire des propositions ou à émettre des avis que l'autorité pertinente de nomination suit dans la pratique [Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 47]. Voir également l'arrêt de la Cour de justice dans les affaires jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, A.K., point 134.

³⁵ Il n'y a pas d'appel à candidatures. Le président de la République propose un candidat. Le Conseil national de la magistrature rend un avis non contraignant à la suite d'un entretien individuel. Le Parlement vote à la majorité des deux tiers. Le prochain président devrait être élu en 2020 conformément aux nouvelles règles. Le président de la *Kúria* peut être démis de ses fonctions – sans l'implication du pouvoir judiciaire – par le Parlement sur proposition du président de la République, sans possibilité de contrôle juridictionnel (articles 74, 115 et 116, paragraphe 1, de la loi n° CLXV de 2011).

³⁶ Article 1^{er} de la loi n° XXIV de 2019.

³⁷ Un référendaire («*főtanácsadó*» en hongrois) est un fonctionnaire employé par le greffe de la Cour constitutionnelle; assigné au cabinet d'un membre de la Cour constitutionnelle, il est chargé de la rédaction des projets de décisions.

élargissement des critères d'éligibilité augmente le nombre de candidats susceptibles d'être élus en tant que président de la *Kúria*, ce qui accroît le pouvoir discrétionnaire du président de la République à cet égard.

La législation «omnibus» a introduit des changements structurels dans le système judiciaire existant, dans le but de rendre la justice administrative plus rapide et plus prévisible. Les juridictions administratives et du travail au niveau des tribunaux de district ont été supprimées. À compter du 1^{er} avril 2020, les affaires administratives en première instance sont jugées par huit tribunaux régionaux désignés, et toutes les demandes de recours ordinaires ou extraordinaires sont examinées par la *Kúria*. La mise en place envisagée d'un système distinct de tribunaux administratifs a été abandonnée³⁸.

Les salaires du personnel judiciaire ont été augmentés depuis janvier 2020 et un système de primes est en place. En vertu de la législation «omnibus», les salaires du personnel judiciaire seront augmentés de 60 % sur une période de 3 ans. L'augmentation de la rémunération des magistrats est une évolution positive, les salaires des juges hongrois étant parmi les plus bas de l'Union européenne³⁹. Une telle augmentation contribue à renforcer l'indépendance de la justice⁴⁰. Néanmoins, des inquiétudes⁴¹ ont été exprimées quant à la possibilité pour les autorités chargées de la gestion des juridictions d'accorder des primes⁴² aux juges sur une base discrétionnaire, sans critères objectifs et transparents⁴³. Selon le

³⁸ En décembre 2018, le Parlement hongrois – mettant en œuvre la septième modification (28 juin 2018) de la Loi fondamentale – a adopté deux lois (les lois n° CXXX et n° CXXXI de 2018) instaurant un système de tribunaux administratifs. De nombreux acteurs, dont la Commission de Venise [avis CDL-AD(2019)004] et le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2018), ont fait part de leurs préoccupations quant au respect par ces deux lois des exigences en matière d'indépendance de la justice [Le Commissaire appelle le Président hongrois à resoumettre au Parlement le dispositif législatif concernant les tribunaux administratifs (déclaration du 14 décembre 2018)]. La réforme prévue a d'abord été affinée (loi n° XXIV de 2019, adoptée le 1^{er} avril 2019), puis suspendue (loi n° LXI de 2019, adoptée le 2 juillet 2019). La loi n° CXXX de 2018 sur les tribunaux administratifs n'est pas entrée en vigueur, mais elle n'a pas non plus été abrogée. Le 12 décembre 2019, la huitième modification de la Loi fondamentale a supprimé les dispositions prévoyant l'instauration d'un système distinct de tribunaux administratifs.

³⁹ Conseil de l'Europe (2018), Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice, Tableau 3.20.

⁴⁰ Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, la perception par les membres de la magistrature d'un niveau de rémunération en adéquation avec l'importance des fonctions qu'ils exercent constitue une garantie inhérente à l'indépendance des juges, voir notamment l'arrêt de la Cour de justice du 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, point 27, et l'arrêt de la Cour de justice du 7 février 2019, *Carlos Escribano Vindel*, C-49/18, point 66.

⁴¹ Par exemple, contributions d'Amnesty International Hongrie, de l'Union hongroise pour les libertés civiles et du Comité Helsinki hongrois au rapport annuel sur l'état de droit.

⁴² Outre le traitement de base et les allocations, les juges peuvent recevoir des récompenses et des primes. Le président de l'Office national de la justice et les présidents des tribunaux régionaux qu'il a nommés disposent d'une large marge d'appréciation pour confier aux juges des tâches supplémentaires impliquant diverses récompenses (annexe 2, article 10, de la directive n° 5/2013 du 25 juin 2013 de l'Office national de la justice). Le système de récompenses est susceptible d'augmenter considérablement les revenus de certains juges, qui peuvent accumuler des récompenses pour diverses tâches. En outre, le président de l'Office national de la justice fixe le ratio moyen des primes normatives («*normatív jutalom*») à prélever sur les crédits budgétaires non dépensés. Le responsable de l'entité budgétaire (y compris le président du tribunal régional) peut établir une distinction entre les employés (y compris les juges travaillant dans un tribunal de district relevant du tribunal régional concerné) (annexe 2, article 11, de la directive n° 5/2013 du 25 juin 2013 de l'Office national de la justice). Les présidents des tribunaux régionaux ont le pouvoir discrétionnaire d'accorder des primes plus élevées à certains juges tout en réduisant celles qu'ils versent à d'autres juges ou en refusant de leur en donner.

⁴³ Sur ces critères, voir le rapport de la Commission de Venise CDL-AD(2010)004, paragraphes 46 et 51, et l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2019)004, paragraphe 80.

Conseil de l'Europe, les systèmes subordonnant la rémunération de base des juges au niveau de leurs prestations devraient être évités car ils pourraient faire obstacle à l'indépendance des juges⁴⁴. L'incidence d'un tel système sur l'indépendance de la justice fait l'objet d'une question préjudicielle posée à la Cour de justice⁴⁵.

Bien qu'un certain nombre d'aspects liés à l'organisation du ministère public aient été abordés, certains éléments suscitent encore des inquiétudes. En novembre 2019, le procureur général a été réélu par le Parlement avec une majorité des deux tiers, pour une durée de neuf ans⁴⁶. Le ministère public est organisé selon une structure strictement hiérarchique⁴⁷. Si l'indépendance du ministère public est inscrite dans la loi⁴⁸, certains éléments du cadre juridique ont conduit le GRECO à publier des recommandations pour examiner les règles de nomination du procureur général afin de protéger le cabinet du procureur de toute influence politique⁴⁹. Le GRECO a également recommandé l'introduction de critères stricts pour encadrer et motiver les décisions de dessaisissement de procureurs de rang inférieur, et a demandé que soit examinée la manière dont les procédures disciplinaires⁵⁰ sont traitées. Si la plupart des recommandations du GRECO ont été suivies⁵¹, la mise en œuvre intégrale des recommandations encore en suspens aurait également une incidence positive sur le cadre de lutte contre la corruption.

⁴⁴ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 55.

⁴⁵ Affaire C-564/19 – IS, pendante.

⁴⁶ Le procureur général est nommé par le président de la République et élu par le Parlement parmi les procureurs.

⁴⁷ Le procureur général peut donner des instructions aux procureurs dans des affaires particulières, sans garanties en place (Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 55). Le procureur peut demander au procureur général une confirmation écrite des instructions données dans une affaire particulière. Le procureur peut refuser explicitement de suivre les instructions dans l'hypothèse où elles constitueraient une infraction pénale ou administrative ou mettraient le procureur en danger; si le procureur est en désaccord avec les instructions, il peut demander le transfert de l'affaire à un autre procureur. Une telle demande ne peut être rejetée (article 53 de la loi n° CLXIV de 2011).

⁴⁸ Loi n° CLXIII de 2011 relative aux services du Parquet de la Hongrie.

⁴⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, paragraphe 177; GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité, paragraphe 20. Une minorité bloquant l'élection d'un successeur au Parlement peut maintenir le procureur général en fonction après l'expiration de son mandat.

⁵⁰ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation, paragraphes 190 et 216; GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité, paragraphes 24 et 34. Le GRECO a recommandé (recommandation xvii) que la procédure disciplinaire concernant les procureurs «soit traitée à l'extérieur de la structure hiérarchique immédiate du ministère public». Afin de répondre aux recommandations du GRECO, un amendement a introduit, en janvier 2019, la fonction de commissaire disciplinaire chargé d'examiner les manquements allégués. Cependant, le procureur de rang supérieur reste impliqué dans la conduite de la procédure disciplinaire. Le procureur général décide des mesures de retrait d'une distinction, de rétrogradation par salaire ou par grade, ou de révocation. Le chef d'unité (procureur de rang supérieur) peut adopter des mesures plus légères (blâme, réprimande) concernant un procureur relevant de sa responsabilité. Les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont susceptibles de recours devant un tribunal du travail. (Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 53).

⁵¹ Selon le deuxième rapport intérimaire de conformité du GRECO, en ce qui concerne les recommandations relatives au ministère public, une recommandation (xvi) n'a toujours pas été mise en œuvre et trois recommandations ont été partiellement mises en œuvre (xiv, xv et xvii). Pour ce qui est de la recommandation (xiv), les autorités hongroises ont réexaminé la possibilité de réélire le procureur général; le GRECO s'est déclaré satisfait que la première partie de la recommandation (xiv) ait été dûment prise en compte (GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité, paragraphes 19 à 22). Par ailleurs, la recommandation (xv) a été partiellement mise en œuvre avec l'ajout de règles prévoyant d'indiquer dans le dossier de l'affaire une brève motivation pour dessaisir un procureur d'une affaire pénale ou administrative (GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité, paragraphes 23 à 26). En ce qui concerne la recommandation (xvii), voir la note de bas de page 50.

Qualité

La numérisation du système de justice est globalement élevée. La Hongrie se classe très haut pour ce qui est de la disponibilité des solutions électroniques⁵², en ce qui concerne l'accès en ligne, par le grand public, à des décisions judiciaires publiées⁵³. Elle est également bien classée en ce qui concerne les pratiques en matière de production de décisions de justice lisibles par machine, bien que les arrêts ne soient pas modélisés selon une norme qui permettrait leur lecture automatique⁵⁴. En outre, la Hongrie obtient de très bons résultats en ce qui concerne la promotion et les incitations en faveur du recours aux méthodes de règlement extrajudiciaire des litiges⁵⁵. Toutefois, les droits de greffe restent élevés⁵⁶ et le niveau d'inclusion du régime d'aide juridictionnelle suscite des inquiétudes⁵⁷. Les mesures prises par le gouvernement pour faire face à la pandémie de COVID-19 ont eu une incidence sur le fonctionnement des juridictions. Le 14 mars 2020, à la suite d'une proposition du président de l'Office national de la justice, du président de la *Kúria* et du procureur général, le gouvernement a ordonné, par décret, que le fonctionnement des juridictions hongroises soit suspendu, à l'exception de certaines affaires urgentes, pour une durée indéterminée⁵⁸. Toutefois, ce décret a cessé de produire effet le 30 mars 2020⁵⁹. Le 31 mars 2020, le gouvernement a apporté des modifications au droit procédural afin de faciliter le fonctionnement du système de justice durant l'«état de danger»⁶⁰.

Efficienc

L'efficacité dans les affaires civiles et administratives est élevée. Selon le tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, la Hongrie obtient de très bons résultats en ce qui concerne l'estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires administratives en première instance et le nombre d'affaires administratives pendantes devant les tribunaux de première instance⁶¹. La Hongrie obtient également de bons résultats en ce qui concerne l'estimation du temps nécessaire pour trancher les affaires civiles et commerciales contentieuses⁶². Les nouveaux codes de procédure civile⁶³, de procédure administrative⁶⁴ et de procédure pénale⁶⁵ sont entrés en vigueur en 2018. Ces nouvelles règles pourraient faciliter l'instruction des

⁵² Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 27.

⁵³ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 28.

⁵⁴ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 29.

⁵⁵ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 30.

⁵⁶ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 25.

⁵⁷ Il est possible qu'une personne ayant un revenu équivalant à la moitié du seuil de pauvreté ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle. Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 23.

⁵⁸ Décret gouvernemental n° 45/2020 du 14 mars 2020.

⁵⁹ Conformément à l'article 53, paragraphe 3, de la Loi fondamentale.

⁶⁰ Décret gouvernemental n° 74/2020 du 31 mars 2020. Ce décret a cessé de produire effet le 18 juin 2020, conformément à l'article 53, paragraphe 4, de la Loi fondamentale.

⁶¹ Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphiques 8 et 15.

⁶² Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, graphique 7.

⁶³ Loi n° CXXX de 2016. Elle devrait accélérer les procédures civiles en introduisant une procédure en double phase devant les tribunaux de première instance, composée d'une phase de jugement précédée d'une phase préparatoire visant à clarifier la portée de l'affaire et à déterminer les prétentions des parties.

⁶⁴ Loi n° I de 2017. Les dispositions les plus importantes qui devraient contribuer à la conclusion rapide des procédures administratives sont celles relatives aux jugements par défaut dans les affaires où les autorités administratives ne respectent pas les délais fixés pour leurs décisions.

⁶⁵ Loi n° XC de 2017. Lors du procès, une audience préparatoire est organisée pour déterminer la portée de l'affaire et, afin d'empêcher les manœuvres dilatoires, de nouvelles motions d'instruction ne peuvent être présentées que dans des circonstances exceptionnelles.

affaires civiles et pénales et le contrôle juridictionnel des décisions administratives dans un délai raisonnable⁶⁶.

Les recours effectifs en cas de procédure excessivement longue font toujours défaut. L'exécution de l'arrêt *Gazsó c. Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme est toujours en cours et la Hongrie fait toujours l'objet d'une surveillance renforcée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe⁶⁷.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La compétence en matière de prévention de la corruption, d'enquête et de poursuites en la matière est partagée entre différentes autorités spécialisées. La coordination des activités de lutte contre la corruption en Hongrie est assurée par le Service national de protection (NVSZ) sous la supervision du ministère de l'intérieur. Les enquêtes et les poursuites en matière de corruption dans le secteur public relèvent de la compétence exclusive de la division d'enquête du bureau central du procureur général et de cinq bureaux régionaux. Le ministère public bénéficie du soutien des forces d'enquête de la police et du Service national de protection. La Cour des comptes est compétente pour la gestion financière des fonds publics et l'audit des partis politiques.

Dans le dernier indice de perception de la corruption établi par Transparency International, le pays obtient une note de 44/100 et se classe 19^e dans l'UE et 70^e au niveau mondial⁶⁸. Parmi les Hongrois interrogés, 87 % estiment que la corruption est répandue (moyenne de l'UE: 71 %) et 32 % pensent que la corruption affecte leur vie quotidienne (moyenne de l'UE: 26 %)⁶⁹. 80 % des entreprises perçoivent la corruption comme répandue (moyenne de l'UE: 63 %) et 48 % des entreprises estiment que la corruption est un problème dans l'exercice de leurs activités (moyenne de l'UE: 37 %). 39 % des personnes interrogées estiment que suffisamment de poursuites sont menées à bien pour dissuader les gens de se livrer à des pratiques de corruption (moyenne de l'UE: 36 %), tandis que 19 % des entreprises considèrent que les personnes et les entreprises prises en flagrant délit de corruption d'un haut fonctionnaire sont dûment sanctionnées (moyenne de l'UE: 31 %)⁷⁰.

Le cadre juridique de lutte contre la corruption en matière pénale est largement en place. Le code pénal inclut les définitions pertinentes de la corruption et des infractions connexes et criminalise différentes formes de corruption et de trafic d'influence, de malversation, de détournement de fonds publics et d'abus d'autorité publique. En avril 2020, un projet de loi a été déposé au Parlement afin de donner suite aux recommandations formulées par le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption⁷¹, à savoir modifier la

⁶⁶ Contribution de la Hongrie au rapport 2020 sur l'état de droit.

⁶⁷ En octobre 2018, le gouvernement a présenté au Parlement le projet de loi T/2923. En septembre 2020, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une troisième résolution intérimaire: «*Notant avec une profonde déception que, malgré leurs propres engagements et les demandes pressantes du Comité déjà exprimées dans deux résolutions intérimaires et un certain nombre de décisions, la dernière datant de mars 2020, les autorités n'ont soumis aucune information qui permettrait au Comité de considérer que des progrès ont été réalisés*». Voir la résolution intérimaire CM/ResDH(2020)180.

⁶⁸ Transparency International (2019), Indice de perception de la corruption.

⁶⁹ Eurobaromètre spécial 502 (2020).

⁷⁰ Flash Eurobaromètre 482 (2019).

⁷¹ OCDE (2019).

définition d'«agent public étranger» afin de préciser qu'elle inclut les agents d'entreprises publiques étrangères.

Les compétences en matière de lutte contre la corruption sont partagées entre différents organes. Le Service national de protection relevant du ministère de l'intérieur est chargé de coordonner les politiques de lutte contre la corruption. Depuis février 2019, à la suite d'une réforme du code de procédure pénale, les enquêtes pénales et les poursuites pour corruption dans le secteur public relèvent de la compétence exclusive de la division d'enquête du bureau central du procureur général et de cinq bureaux régionaux. La division mène des enquêtes sur des affaires de corruption complexes commises par des personnes bénéficiant de l'immunité, des agents publics étrangers, le président de la République, le premier ministre, des membres du gouvernement et des hauts fonctionnaires des autorités de sécurité publique, ou impliquant ces personnes. Le ministère public bénéficie du soutien des forces d'enquête de la police et du Service national de protection. La Cour des comptes joue également un rôle dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, notamment par ses fonctions de contrôle des finances des institutions publiques et du financement des partis politiques. La Cour des comptes réalise également régulièrement des enquêtes nationales sur l'intégrité.

Bien que la corruption à haut niveau fasse l'objet de poursuites dans certains cas, cela reste rare. Dans son rapport annuel 2018, le bureau du procureur général a publié des statistiques sur les délits de corruption pour la période 2016-2018. Selon les chiffres, le nombre de procédures enregistrées pour des infractions liées à la corruption a augmenté: 984 pour 2016, 1 123 pour 2017 et 2 046 pour 2018. Toutefois, le nombre de personnes condamnées est resté pratiquement le même: 250 en 2018, 254 en 2017 et 351 en 2016⁷². Selon le bureau du procureur général, la plupart des affaires liées à la corruption concernent des fonctionnaires, appartenant généralement aux administrations fiscales et douanières⁷³. Le fait qu'aucune mesure n'ait été prise de manière déterminée pour engager des poursuites dans des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou leur entourage immédiat a également été abordé dans le cadre du Semestre européen⁷⁴. Si le ministère public a ouvert quelques enquêtes liées à la corruption à l'encontre de députés du parti au pouvoir, il n'y a cependant pas eu de poursuites à l'encontre de hauts fonctionnaires du gouvernement ces dernières années.

Les politiques de prévention de la corruption en Hongrie se sont concentrées sur l'intégrité au sein de l'administration publique et des services de maintien de l'ordre. À la suite de l'expiration du précédent programme de lutte contre la corruption en 2018, le gouvernement a adopté⁷⁵, en juin 2020, un nouveau programme couvrant une période de deux ans (2020-2022). À l'instar des programmes stratégiques précédents, la stratégie continue de mettre l'accent sur l'intégrité dans l'administration publique et comprend des actions liées au renforcement de l'administration en ligne et à la prise de décision automatisée afin de prévenir la corruption. En outre, la stratégie vise à accroître l'efficacité des enquêtes, à évaluer les risques de corruption et à apprécier le cadre juridique, ainsi qu'à mettre en place des contrôles internes dans l'administration publique et à renforcer les mesures d'intégrité. Le

⁷² Bureau du procureur général (2019).

⁷³ Commission européenne, Rapport 2020 pour la Hongrie, SWD(2020) 516 final, pp. 45 et 46.

⁷⁴ Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019, considérant 16; Commission européenne, Rapport 2019 pour la Hongrie, SWD(2019) 1016 final, p. 44.

⁷⁵ Décision gouvernementale n° 1328/2020 du 19 juin 2020 relative à la stratégie nationale de lutte contre la corruption à moyen terme pour la période 2020-2022 et le plan d'action qui l'accompagne.

cadre d'intégrité confère un rôle central aux conseillers internes en matière d'intégrité⁷⁶ au sein des autorités publiques. Toutefois, le cadre stratégique de lutte contre la corruption ne comprend pas d'actions dans d'autres domaines pertinents pour la prévention de la corruption, tels que le financement des partis politiques, la déclaration de patrimoine ou la réglementation du lobbying et du «(rétro)pantouflage». Les risques liés au clientélisme, au favoritisme et au népotisme à des niveaux élevés de l'administration publique et ceux découlant des relations entre les entreprises et les responsables politiques ne sont pas traités non plus. Selon l'enquête sur l'intégrité réalisée en 2019 par la Cour des comptes, le niveau le plus élevé de risque de corruption était calculé pour les organismes publics (50 %), les organes administratifs locaux (51 %) et l'enseignement supérieur (50 %). Au cours de la période 2015-2019, de tous les États membres, la Hongrie a enregistré le plus grand nombre d'enquêtes de l'OLAF (43) clôturées avec une recommandation financière⁷⁷.

La vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts peut être améliorée pour ce qui est des contrôles systématiques et de la supervision indépendante. La Hongrie possède un important dispositif de déclaration de situation patrimoniale. Le système en place impose aux députés, aux fonctionnaires gouvernementaux et aux agents de la fonction publique de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts. Les déclarations de patrimoine et d'intérêts des membres du gouvernement, ainsi que des hauts fonctionnaires et des parlementaires sont disponibles sur internet⁷⁸. Les vérifications ne sont toutefois pas systématiques, mais reposent sur des notifications de soupçons. C'est à l'employeur du fonctionnaire ou, dans le cas des députés et de hauts fonctionnaires du gouvernement, à la commission parlementaire de l'immunité et de vérification des pouvoirs qu'il revient de vérifier les déclarations. Des soupçons d'enrichissement injustifié peuvent conduire à une procédure de vérification menée par l'administration nationale des impôts et des douanes. Néanmoins, l'administration fiscale ne peut engager une telle procédure que si les autorités chargées des enquêtes ont également ouvert des enquêtes pénales, ce qui limite les possibilités de vérifications indépendantes. La question de la surveillance efficace et de l'application efficace des règles sur la conduite, les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine des députés a fait l'objet de recommandations du GRECO, dont la mise en œuvre reste en suspens⁷⁹.

⁷⁶ Du fait des systèmes de contrôle de l'intégrité mis en place par un décret gouvernemental en 2013, toutes les institutions publiques doivent désigner un tel conseiller. Un programme universitaire spécifique a été mis en place avec l'Université nationale de l'administration publique (*NKE*), lequel dispense des formations et des qualifications pour devenir conseiller en matière d'intégrité.

⁷⁷ Les recommandations financières sont adressées par l'OLAF aux institutions de l'UE ou aux autorités nationales qui octroient ou gèrent des fonds de l'UE afin de permettre le recouvrement des fonds de l'UE détournés et leur restitution au budget de l'UE. Les recommandations financières de l'OLAF dans les deux principaux domaines de gestion partagée (Fonds structurels et d'investissement européens et agriculture) pour 2015-2019 représentaient 3,93 % des paiements totaux en faveur de la Hongrie pour les années 2015 à 2019 (le pourcentage le plus élevé de tous les États membres avec la moyenne EU-27 de 0,36 %). L'impact financier des irrégularités détectées par la Hongrie elle-même était de 1,41 %. (Rapport OLAF 2019, tableau 6). Le taux de mises en accusation fondé sur les recommandations de l'OLAF est de 47 % en Hongrie, ce qui est supérieur à la moyenne de l'UE (rapport OLAF 2019, tableau 7).

⁷⁸ Loi n° XLIII de 2010 sur les organes de l'administration centrale de l'État et sur le statut des membres du gouvernement et des secrétaires d'État

⁷⁹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation En décembre 2019, le Parlement a modifié la loi n° XXXVI de 2012 réglementant le fonctionnement du Parlement et le statut de ses membres à compter du 1^{er} février 2020 afin de mettre en œuvre les recommandations du GRECO (voir la contribution de la Hongrie au rapport annuel sur l'état de droit).

La réglementation du lobbying en Hongrie est incomplète et aucune règle n'est en place pour réglementer efficacement le «(rétro)pantouflage». La législation spécifique de 2010 relative au lobbying a été révisée⁸⁰, rendant obligatoire pour les fonctionnaires de révéler leurs contacts avec des lobbyistes. Les fonctionnaires sont tenus d'informer leur supérieur hiérarchique par écrit si une réunion spécifique avec des lobbyistes comporte des risques pour l'intégrité de l'organisation. Le supérieur hiérarchique peut interdire la réunion ou la subordonner à la présence d'un tiers. Toutefois, le décret applicable ne régit que certains aspects des réunions entre des fonctionnaires gouvernementaux et des lobbyistes. En particulier, elle ne prévoit pas l'obligation d'enregistrement pour les lobbyistes ni l'obligation de révéler ou de rapporter à un organe de contrôle indépendant les contacts avec des lobbyistes; elle n'impose pas non plus aux fonctionnaires de demander une autorisation et de rendre compte de ces contacts. Le GRECO a noté la nécessité d'améliorer les normes d'intégrité, d'adopter un code de conduite à l'intention des parlementaires et d'assurer un contrôle et une application efficaces des règles de conduite et des règles régissant les conflits d'intérêts⁸¹. La Hongrie manque de réglementation spécifique en ce qui concerne la prévention du «(rétro)pantouflage». Bien que le code du travail⁸² et une loi spéciale⁸³ sur les fonctionnaires contiennent des clauses de confidentialité, ils ne prévoient pas de période de carence⁸⁴.

La Hongrie a mis en place une législation spécifique pour protéger les lanceurs d'alerte. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte⁸⁵ garantit l'anonymat des lanceurs d'alerte et permet le dépôt de plaintes par voie électronique, en utilisant un canal de signalement spécifique, géré par le médiateur («commissaire aux droits fondamentaux») (voir la section consacrée aux Autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs ci-dessous). Toutefois, le médiateur n'a qu'une compétence limitée en ce qui concerne les rapports soumis à ses services. Dans la pratique, la tâche principale du médiateur est de transmettre les rapports aux autorités compétentes. Ces rapports ne sont pas automatiquement transmis aux services de maintien de l'ordre et une enquête administrative est réalisée tout d'abord par le conseiller en matière d'intégrité de l'institution concernée. Les conseillers en matière d'intégrité rendent compte directement au responsable de leur institution. Sur demande ou d'office, le médiateur peut toutefois examiner si ces autorités ont donné un suivi approprié aux rapports. Les institutions concernées enquêtent sur les divulgations d'intérêt public et leur réponse contenant les résultats de l'enquête est chargée dans un registre électronique.

Le financement des partis en Hongrie reste un sujet de préoccupation. Le GRECO note que si les registres des partis politiques sont transparents, les sources de revenus des partis et la durée des campagnes électorales manquent quant à elles de clarté. En ce qui concerne les partis politiques bénéficiant de subventions publiques, il est aussi nécessaire de mettre en place des mécanismes de suivi⁸⁶.

⁸⁰ Décret gouvernemental n° 50/2013 du 25 février 2013.

⁸¹ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité, paragraphe 39.

⁸² Article 8, paragraphe 4, de la loi n° I de 2012.

⁸³ Article 93, paragraphe 1, point g), de la loi n° CXXV de 2018.

⁸⁴ L'article 117, paragraphe 1, de la loi n° CXXV de 2018 dispose que le gouvernement doit déterminer les secteurs et les postes dans lesquels un fonctionnaire ne peut être employé après la cessation de ses activités dans la fonction publique. Cette disposition doit encore être mise en œuvre.

⁸⁵ Loi n° CLXV de 2013.

⁸⁶ GRECO, Troisième cycle d'évaluation – Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité, paragraphe 24.

III. PLURALISME DES MEDIAS

La protection de la liberté et du pluralisme des médias en Hongrie⁸⁷ est prévue dans la Loi fondamentale⁸⁸, ainsi que dans la législation sectorielle (la loi sur les médias⁸⁹ et la loi sur la liberté de la presse⁹⁰). La loi sur la liberté de la presse dispose que l'indépendance à l'égard de l'État et de tout organisme et groupe d'intérêt est inhérente à la liberté de la presse. Le droit d'accès à l'information publique est reconnu par la Loi fondamentale et trouve son expression dans la loi sur la liberté de l'information⁹¹. La loi sur les médias institue l'Autorité nationale des médias et des télécommunications (l'Autorité des médias), dont l'organe décisionnel est le Conseil des médias⁹².

Bien que l'Autorité des médias dispose de ressources suffisantes, l'indépendance et l'efficacité du Conseil des médias sont menacées. Le Conseil des médias se compose d'un président⁹³ et de quatre membres élus par le Parlement. Les règles de nomination sont conçues pour favoriser un consensus politique lors de la désignation des membres du Conseil des médias⁹⁴. L'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020 souligne que, dans la pratique, ces règles n'ont pas empêché le parti au pouvoir de nommer les cinq membres du Conseil des médias. L'instrument de surveillance enregistre un risque moyen (53 %) d'atteinte à l'indépendance et à l'efficacité du Conseil des médias.

Le Forum des rédacteurs en chefs hongrois (*Főzkeresztők Fóruma*) est une ONG du secteur des médias créée en 2012. Le Forum rassemble les rédacteurs en chef de tous les grands médias électroniques, imprimés et en ligne de Hongrie qui souhaitent y adhérer. Parmi ses principaux objectifs figurent le renforcement de l'éthique dans la formation des journalistes, la préparation de lignes directrices, la promotion des meilleures pratiques en matière de journalisme éthique et l'accroissement de la confiance dans les médias, ainsi que l'élaboration de procédures d'autorégulation des médias. En 2015, le Forum a défini les normes et valeurs éthiques du journalisme telles que l'impartialité, la rigueur, et l'obtention et le traitement des informations selon les règles. Il vise à promouvoir un journalisme de qualité, notamment en décernant des prix aux journalistes.

⁸⁷ Entre 2019 et 2020, la Hongrie a perdu deux places dans le classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières et se trouve actuellement au 89^e rang mondial.

⁸⁸ L'article IX, paragraphe 2, de la Loi fondamentale dispose ce qui suit: «*La Hongrie reconnaît et protège la liberté et le pluralisme de la presse et assure les conditions de la libre information nécessaire à la formation de l'opinion publique démocratique.*».

⁸⁹ Loi n° CLXXXV de 2010 sur les services de médias et sur les moyens de communication de masse.

⁹⁰ Loi n° CIV de 2010 sur la liberté de la presse.

⁹¹ Loi n° CXII de 2011 sur l'autodétermination en matière d'information et la liberté de l'information.

⁹² La loi sur les médias définit clairement les objectifs de l'Autorité, en précisant qu'elle est «*une agence de régulation autonome subordonnée uniquement à la loi*» (article 109) et que le Conseil des médias est «*un organe indépendant de l'Autorité rendant compte au Parlement, [...] soumis uniquement au droit hongrois*» (article 123).

⁹³ Le président du Conseil des médias occupe simultanément le poste de président de l'Autorité des médias.

⁹⁴ À la suite des recommandations de la Commission de Venise [avis CDL-AD(2015)015], les dispositions de la loi sur les médias relatives à la nomination et à la révocation du président et des membres du Conseil des médias ont été modifiées en conséquence. L'article 124 de la loi sur les médias requiert une décision unanime de la commission parlementaire ad hoc chargée de la nomination des candidats. (Le président de l'Autorité des médias est candidat d'office). La commission de nomination est composée d'un membre issu de chaque groupe politique, doté d'un poids électoral correspondant à la taille du groupe qu'il représente. Si la commission de nomination n'est pas en mesure de présenter quatre candidatures dans les délais prescrits, elle peut désigner les candidats avec au moins deux tiers des voix pondérées.

La pluralité du marché des médias est gravement menacée en Hongrie. En vertu d'un décret gouvernemental⁹⁵, la fusion de plus de 470 médias favorables au gouvernement au moyen de la création du conglomérat des médias «KESMA»⁹⁶, en novembre 2018, a échappé à tout contrôle de la part de l'Autorité de la concurrence⁹⁷ et de l'Autorité des médias⁹⁸, cette opération ayant été qualifiée de «*fusion d'importance stratégique nationale*», empêchant ainsi les autorités de procéder à un quelconque examen. Par décision du 25 juin 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours introduit par un quart des députés contre le décret gouvernemental. Celle-ci a déclaré que la détermination des questions revêtant une «importance stratégique nationale» constituait une prérogative unique et exclusive du gouvernement et qu'aucun élément de cette fusion ne pouvait être considéré comme une menace pour le pluralisme des médias dans le pays. Un rapport ad hoc⁹⁹ du Centre pour le pluralisme et la liberté des médias a conclu que «*la création de KESMA par la fusion de plus de 470 [...] médias différents aggraverait le ou les risques généraux*» d'atteinte au pluralisme des médias en Hongrie au travers de plusieurs indicateurs clés analysés par l'instrument de surveillance du pluralisme des médias, y compris les conditions de travail des journalistes, la concentration horizontale et croisée de la propriété des médias et la répartition de la publicité d'État. En particulier, le rapport, en analysant l'évolution de la situation du point de vue de l'indépendance de l'Autorité des médias par rapport à l'influence politique et/ou économique et de la capacité du gouvernement à contourner cette même Autorité, a constaté que «*l'exclusion de tout contrôle exercé par l'Autorité des médias hongroise sur une opération importante telle que KESMA [...] représente un facteur de risque supplémentaire*» pour le pluralisme des médias en Hongrie. Les organisations hongroises et européennes œuvrant pour la liberté des médias¹⁰⁰ ainsi que la société civile ont exprimé leurs vives préoccupations après le licenciement, le 22 juillet 2020, du rédacteur en chef du site de médias d'information indépendant le plus largement lu en Hongrie, *Index.hu*, et de la démission qui s'en est suivie de presque tous ses journalistes¹⁰¹. Les inquiétudes portaient également sur le fait que *Index.hu* pourrait faire l'objet, comme les autres médias d'information indépendants restants, d'une reprise économique par des investisseurs progouvernementaux, comme cela a été observé précédemment dans le cas du média d'information *Origo*.

La transparence de la propriété des médias n'est pas réglementée dans la législation sectorielle. Les fournisseurs de services de médias linéaires doivent notifier à l'Autorité des médias leur participation directe ou indirecte (ou celle de leur société mère) dans les sociétés fournissant des services de médias¹⁰². La loi sur les médias contient des règles détaillées relatives à la prévention de la concentration du marché des médias. Néanmoins, l'instrument

⁹⁵ Décret gouvernemental n° 229/2018 du 5 décembre 2018.

⁹⁶ Fondation de la presse et des médias d'Europe centrale;

⁹⁷ Par un arrêt du 29 janvier 2020, le Tribunal régional de Budapest a jugé que l'approbation de la fusion était illégale du fait que l'Autorité de la concurrence n'avait procédé à aucun contrôle substantiel de la fusion et a ordonné à cette dernière de procéder à un tel contrôle.

⁹⁸ Conformément à l'article 24/A de la loi n° LVII de 1996 sur l'interdiction des pratiques commerciales déloyales et restrictives.

⁹⁹ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2019).

¹⁰⁰ <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>

¹⁰¹ Dans une déclaration datée du 24 juillet 2020, les journalistes ont décrit le licenciement de leur rédacteur en chef comme «une tentative manifeste de faire pression». *Index.hu* (24 juillet 2020), Editorial board of *Index* and more than 70 staff members resign.

¹⁰² Article 42 de la loi sur les médias. Les informations de base sur la propriété des sociétés sont accessibles gratuitement sur un site web du ministère de la justice. Les détenteurs d'une entreprise sont tenus d'enregistrer leurs sociétés dans le système national général d'information et d'enregistrement des sociétés et de déclarer leurs titres publiés auprès de l'Autorité des médias.

de surveillance du pluralisme des médias de 2020 considère que la situation en matière de transparence de la propriété des médias présente un risque élevé (75 %).

La publicité d'État permet au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias. Selon l'instrument de surveillance du pluralisme des médias, et comme l'ont fait valoir les principales parties prenantes¹⁰³, le risque le plus élevé d'atteinte à la liberté et au pluralisme des médias en Hongrie se manifeste dans le domaine de l'indépendance politique (82 %). L'instrument de surveillance du pluralisme des médias indique que, même si l'influence et le contrôle politiques *directs* ne sont pas répandus, il est notoire qu'une influence *indirecte* est exercée sur les médias. Le conglomérat KESMA susmentionné est considéré comme l'apogée de ce processus pour ce qui est des médias progouvernementaux. Cette situation a été exacerbée par l'absence de législation et de transparence dans la répartition de la publicité d'État, ce qui a conduit l'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020 à accorder à cet indicateur le niveau de risque le plus élevé possible (97 %). L'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020 met en évidence le fait qu'en 2019, la part de la publicité d'État dans les médias progouvernementaux atteignait 75 % pour la presse écrite, 95 % pour la télévision, 90 % pour la presse en ligne et 90 % pour la radio.

L'accès du public à l'information est entravé. En classant ce domaine comme étant à «faible risque», l'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020 précise que, si la législation applicable est claire et que les tribunaux¹⁰⁴ tendent à accorder l'accès à l'information aux journalistes et au grand public, les décisions judiciaires annulant les décisions de refus d'accès émanant d'organismes publics sont souvent inapplicables dans la pratique¹⁰⁵. En 2016, le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a recommandé à la Hongrie de réexaminer les dispositions juridiques relatives à la liberté d'information et à la protection des données afin de garantir un accès libre et sans contrôle aux informations d'intérêt public¹⁰⁶. Cette question a également été soulevée dans une recommandation par pays dans le cadre du Semestre européen 2020¹⁰⁷. La loi sur la liberté de l'information dispose que tout «organe exerçant des fonctions publiques» doit fournir un accès aux données d'intérêt public sous son contrôle s'il lui en est fait la demande, sous réserve des exceptions prévues dans ladite loi¹⁰⁸. Si la loi sur la liberté de l'information est restée relativement stable, d'autres lois sectorielles ont en revanche continué à faire l'objet de modifications partielles, ce qui a eu pour effet de détériorer le cadre général en matière de transparence et d'accès à l'information¹⁰⁹. En 2013, la Hongrie a modifié¹¹⁰ la

¹⁰³ International Press Institute (IPI), Article 19, le Comité pour la protection des journalistes (CPJ), le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF), la Fédération européenne des journalistes (FEJ), Free Press Unlimited (FPU) et Reporters sans frontières (RSF): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (3 décembre 2019).

¹⁰⁴ Entre 2013 et 2016, dans plus de 70 % des 500 affaires jugées en matière d'accès à l'information, les tribunaux ont statué en faveur des demandeurs de données (*Kúria*, 2018).

¹⁰⁵ L'indicateur relatif à l'accès aux informations du gouvernement est de 4 sur une échelle de 10 (SGI, 2019).

¹⁰⁶ End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016.

¹⁰⁷ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020, considérant 32.

¹⁰⁸ La divulgation proactive des données reste également problématique dans la mesure où 70 % des municipalités ne publient pas les informations minimales requises sur leur site internet (Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest, 2019).

¹⁰⁹ Commission européenne, Rapport 2020 pour la Hongrie, SWD(2020) 516 final, p. 46. On peut citer pour exemple la modification de la loi sur les représentations étrangères (loi n° LIX de 2019) introduisant des

loi sur la liberté de l'information afin de prévenir les demandes d'informations «abusives». En 2016, le gouvernement a adopté un décret¹¹¹ qui autorise les institutions publiques à exiger le remboursement des frais occasionnés par les demandes d'accès à des informations publiques dans le cas où la réponse à la demande nécessiterait un travail supplémentaire de la part de l'autorité publique. En ce qui concerne l'accès direct des journalistes aux manifestations publiques, l'instrument de surveillance du pluralisme des médias de 2020 indique que cet accès est de plus en plus souvent entravé.

Les médias indépendants sont confrontés à des pratiques d'obstruction et d'intimidation systémiques. *Mérték Media Monitor* a indiqué que, sur la base des recettes, les médias progouvernementaux contrôlent environ 80 % du marché des médias d'information et de la couverture de l'actualité politique¹¹². Outre la faible part de marché qu'ils occupent, les journalistes et les médias indépendants doivent également faire face à des pratiques d'obstruction et d'intimidation systémiques. Les recherches menées par l'Union hongroise pour les libertés civiles (*TASZ*) en 2019 et au cours de la pandémie de COVID-19 en 2020 font état d'«obstruction systémique au travail des médias indépendants», consistant notamment à ignorer les demandes de la presse, à limiter l'accès des journalistes à certains lieux et à discréditer, stigmatiser et intimider les sources¹¹³. Il n'y a pas eu de signalements d'agressions physiques à l'encontre de journalistes et d'autres professionnels des médias. En Hongrie, l'emprisonnement est l'une des sanctions prévues pour punir la diffamation¹¹⁴. En 2019, la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a publié deux alertes concernant la Hongrie à propos des restrictions imposées aux activités des journalistes au Parlement¹¹⁵ et d'une campagne de diffamation lancée contre deux reporters d'*Index.hu* dans des médias progouvernementaux et des médias d'extrême-droite et au moyen d'affiches, largement considérées comme antisémites, qui sont apparues à Budapest. Au cours de la même année, un magazine hebdomadaire progouvernemental a publié une liste de plus de 200 personnes, dont plusieurs journalistes, qualifiées de «mercenaires» de George Soros. En 2020, la plateforme a publié quatre alertes relatives à l'interdiction de la diffusion du magazine économique «Forbes Hungary»¹¹⁶, aux instructions du gouvernement adressées aux journalistes des médias d'État hongrois qui doivent demander une autorisation avant d'écrire un article sur certaines questions, à une campagne de menaces et d'intimidations juridiques et autres contre le dessinateur Gábor Pápai à la suite de la publication d'une caricature prétendument blasphématoire, et au projet de loi (devenu loi¹¹⁷ le 30 mars 2020) introduisant le délit de diffusion de «fausses

restrictions à l'accès aux données sur les investissements étrangers. Cette tendance se poursuit depuis 2012, ce qui contribue à accroître l'incertitude quant à l'interprétation de la législation relative à l'accès à l'information. Le 19 mai 2020, le Parlement a adopté la loi n° XXIX de 2020; son article 2, paragraphe 3, limite, pour une période de 10 ans, l'accès du public à tous les contrats et autres documents relatifs à la mise en œuvre du projet de liaison ferroviaire Budapest-Belgrade.

¹¹⁰ Loi n° XCI de 2013 («Lex Átlátszó»).

¹¹¹ Décret gouvernemental n° 301/2016 du 30 septembre 2016. Sur les 300 plaintes traitées par l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information en 2018, environ 10 % concernaient l'application injustifiée de frais (Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information, 2019).

¹¹² Mérték Media Monitor (2019).

¹¹³ Union hongroise pour les libertés civiles (*TASZ*) (2020).

¹¹⁴ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2019), Decriminalisation of Defamation.

¹¹⁵ Le 21 octobre 2019, le président du Parlement a introduit des règles qui restreignent la liberté de circulation et les activités des journalistes travaillant tant dans le bâtiment du Parlement que dans ses bureaux.

¹¹⁶ En janvier 2020, une mesure provisoire a été ordonnée par un tribunal visant à interdire la diffusion du magazine économique «Forbes Hungary» en invoquant les règles en matière de protection des données.

¹¹⁷ Loi n° XII de 2020.

informations» sur la COVID-19 assorti de sanctions pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement¹¹⁸. La Hongrie a fourni des réponses détaillées à plusieurs de ces alertes. En ce qui concerne la criminalisation de la mention ou de la diffusion de fausses informations relatives à la pandémie, la Commission européenne a déclaré que cela suscite des inquiétudes en ce qui concerne la sécurité juridique et peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression¹¹⁹.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La Hongrie est une république parlementaire avec un parlement monocaméral (Assemblée nationale). Le Parlement, entre autres, adopte et modifie¹²⁰ la Loi fondamentale de la Hongrie, légifère¹²¹, élit le Premier ministre et élit, à la majorité des deux tiers, les fonctionnaires¹²² les plus importants du pays. Le président de la République est élu par le Parlement. Un certain nombre d'institutions ont pour mission de contrebalancer les pouvoirs du législateur et de l'exécutif, y compris la Cour constitutionnelle, la Cour des comptes et le Médiateur («Commissaire aux droits fondamentaux»). Outre le gouvernement, le président de la République et toutes les commissions parlementaires, tout membre du Parlement peut déposer un projet de loi¹²³.

Le recours aux consultations publiques et aux analyses d'impact a diminué. La législation hongroise prévoit le recours obligatoire à la consultation publique, ainsi qu'à des analyses d'impact ex ante et ex post¹²⁴. Dans la pratique, la consultation et les analyses d'impact sont plutôt formelles ou symboliques¹²⁵. Certaines préoccupations portant sur la

¹¹⁸ Par exemple, International Press Institute (2020), «Hungary seeks power to jail journalists for “false” COVID-19 coverage», 23 mars 2020; Human Rights Watch, «En Hongrie, Viktor Orbán se sert du prétexte du COVID-19 pour chercher à accroître son pouvoir», 23 mars 2020.

¹¹⁹ Déclaration de la Commission lors du débat en plénière du Parlement européen sur la législation d'urgence en Hongrie et son incidence sur l'état de droit et les droits fondamentaux (14 mai 2020). L'article 337, paragraphe 2, du code pénal est toujours en vigueur; avec la fin de l'«état de danger» intervenue le 18 juin 2020, l'infraction qui y est définie a cessé d'exister.

¹²⁰ Une majorité des deux tiers de tous les membres est requise afin d'adopter ou de modifier la Loi fondamentale (article S, paragraphe 2, de la Loi fondamentale).

¹²¹ La Loi fondamentale prévoit l'adoption de 32 lois organiques transposant certaines de ses dispositions et contenant des règles détaillées sur le fonctionnement des principales institutions ou sur l'exercice de certains droits fondamentaux. Les lois organiques peuvent être adoptées ou modifiées à la majorité des deux tiers des députés présents (article T, paragraphe 4, de la Loi fondamentale). La Commission de Venise a critiqué la Hongrie pour son recours à des lois organiques au-delà de ce qui est strictement nécessaire, et même pour l'établissement de dispositions législatives détaillées, cette pratique étant jugée contestable d'un point de vue démocratique, car elle rend difficile l'introduction de réformes à l'avenir [avis CDL-AD(2012)009, paragraphe 47]. Le gouvernement fait valoir qu'un niveau élevé de consensus politique est nécessaire pour régler les aspects les plus importants des droits fondamentaux et l'organisation de l'État.

¹²² Le président de la République, les membres et le président de la Cour constitutionnelle, le président de la *Kúria*, le procureur général, le président de l'Office national de la magistrature (OBH), le Commissaire et les vice-commissaires aux droits fondamentaux, le président de la Cour des comptes, le président de la Banque nationale de Hongrie.

¹²³ Article 6, paragraphe 1, de la Loi fondamentale.

¹²⁴ Loi n° CXXX de 2010 sur le processus législatif, loi n° CXXXI de 2010 sur la participation du public à l'élaboration de la législation et décret n° 24/2011 du ministre de la justice du 9 août 2011 relatif à l'analyse d'impact réglementaire ex ante et ex post.

¹²⁵ Commission européenne, Rapport 2020 pour la Hongrie, SWD(2020) 516 final, p. 29. Le principal organe tripartite pour le dialogue social est le Forum permanent de consultation du secteur privé et du gouvernement («VKF»). Les membres du Forum sont sélectionnés par le gouvernement et n'incluent pas certaines des organisations syndicales et patronales traditionnelles.

participation des partenaires sociaux et sur la qualité et la prévisibilité du processus d'élaboration des politiques ont été exprimées dans le cadre du Semestre européen¹²⁶. Les consultations et les analyses d'impact ont été régulièrement court-circuitées par l'application de procédures législatives spéciales, telles que les procédures d'urgence et les propositions de loi déposées par des députés à titre individuel, étant donné que les exigences en matière de consultation et d'analyse d'impact ne s'appliquent qu'aux projets de loi proposés par le gouvernement¹²⁷.

Le 11 mars 2020, le gouvernement¹²⁸ a proclamé l'«état de danger»¹²⁹ en réaction à la pandémie de COVID-19. Sa durée n'était pas prédéfinie et le gouvernement disposait d'un pouvoir discrétionnaire pour le maintenir ou y mettre fin¹³⁰. Le 30 mars 2020, le Parlement a adopté une nouvelle loi¹³¹ qui autorisait le gouvernement à abroger n'importe quelle loi par décret. Les pouvoirs d'urgence accordés semblaient étendus, au vu de l'effet conjugué d'une définition très large de ces pouvoirs et de l'absence de limite temporelle claire. Certaines mesures d'urgence adoptées en vertu de ces pouvoirs soulevaient des questions quant à leur nécessité et à leur caractère proportionné et portaient préjudice aux activités des entreprises ainsi qu'à la stabilité du cadre réglementaire¹³². Cette question a également fait l'objet d'une recommandation spécifique dans le cadre du Semestre européen 2020¹³³, dans laquelle le Conseil recommandait à la Hongrie de *«veiller à ce que toutes les mesures d'urgence soient strictement proportionnées, limitées dans le temps et conformes aux normes européennes et internationales et à ce qu'elles ne portent préjudice ni aux activités des entreprises ni à la stabilité du cadre réglementaire»*. Le 18 juin 2020, le gouvernement a levé l'«état de danger»¹³⁴ et déclaré l'«état d'urgence en matière de santé publique» jusqu'au 18 décembre 2020¹³⁵. L'applicabilité de certaines mesures d'urgence a été étendue au-delà de l'«état de danger»¹³⁶. Certaines mesures d'urgence ont été contestées devant la Cour

¹²⁶ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020, considérant 28.

¹²⁷ Voir la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020, considérant 28. En 2019, seul un très faible nombre de documents ont été publiés sur le site web du gouvernement [Autorité nationale pour la protection des données et la liberté de l'information (2019), p. 129].

¹²⁸ Décret gouvernemental n° 40/2020 du 11 mars 2020.

¹²⁹ Article 53, paragraphe 1, de la Loi fondamentale.

¹³⁰ Article 54, paragraphe 3, de la Loi fondamentale.

¹³¹ Loi n° XII de 2020 mettant en œuvre l'article 53, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, qui permet au gouvernement d'abroger les lois par décret. La nouvelle loi prévoyait que le gouvernement ne pouvait exercer de pouvoirs extraordinaires que dans la mesure où ils étaient nécessaires et proportionnés aux objectifs de prévention, de lutte et d'élimination de l'épidémie de COVID-19 ainsi qu'aux objectifs de prévention et de lutte contre ses effets néfastes.

¹³² Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020, considérant 27. Voir également le rapport de la Commission de Venise CDL-AD(2020)014, en particulier les paragraphes 6-16.

¹³³ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020.

¹³⁴ Décret gouvernemental n° 282/2020 du 17 juin 2020. Les mesures concrètes prises par le gouvernement ont duré jusqu'à la levée de l'«état de danger».

¹³⁵ Décret gouvernemental n° 283/2020 du 17 juin 2020.

¹³⁶ Loi n° LVII de 2020. Par exemple, l'article 162 a prolongé jusqu'au 15 août 2020 au plus tard le contrôle du gouvernement sur la société Kartonpack Nyrt, cotée en bourse, ordonné par le décret gouvernemental n° 128/2020 du 17 avril 2020.

constitutionnelle¹³⁷. En juillet 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté¹³⁸ une demande de réexamen d'une mesure d'urgence¹³⁹ prise au cours de l'«état de danger», en soulevant son incompétence en matière fiscale et budgétaire¹⁴⁰.

De nouvelles règles relatives à la procédure de recours constitutionnel ont été introduites par la législation «omnibus» en décembre 2019. Avec cette réforme législative, les autorités administratives peuvent contester devant la Cour constitutionnelle une décision judiciaire qui est déjà devenue définitive, si elle viole leurs droits et restreint les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi fondamentale¹⁴¹. Un tel régime procédural soulève des questions quant au principe de sécurité juridique¹⁴².

Alors que le Commissaire aux droits fondamentaux avait été accrédité avec le statut «A», sa réaccréditation a été reportée. En octobre 2019, le Sous-comité d'accréditation («SCA») des Nations unies a estimé que les informations fournies concernant les mesures prises en réaction à un certain nombre de recommandations et de préoccupations étaient insuffisantes¹⁴³. Le SCA était d'avis que le processus de sélection¹⁴⁴ n'était pas suffisamment large et transparent¹⁴⁵ et que les informations fournies par le Commissaire ne démontraient pas les efforts adéquats pour traiter toutes les questions de droits de l'homme et que, de plus, il ne s'était pas prononcé d'une manière qui promeut et protège tous les droits de l'homme. Ce point a été soulevé en particulier en ce qui concerne la position adoptée par le Commissaire sur la «loi sur les organisations dotées de fonds étrangers» (voir ci-dessous). Le SCA a également recommandé au Commissaire de plaider en faveur d'un financement adéquat. Depuis mai 2020, une nouvelle loi sur le statut et la rémunération du personnel du Commissaire¹⁴⁶ prévoit une augmentation moyenne de 30 % des salaires. En outre, en 2020,

¹³⁷ Par exemple, les décrets gouvernementaux n^{os} 135 et 136/2020 du 17 avril 2020 contenant des règles relatives aux zones économiques spéciales et désignant une telle zone dans la ville de Göd, et le décret gouvernemental n^o 179/2020 du 4 mai 2020 suspendant l'application de certaines dispositions du RGPD; ces affaires sont pendantes devant la Cour constitutionnelle. Le 14 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours contestant le décret gouvernemental n^o 47/2020 du 18 mars 2020 autorisant les employeurs et les salariés à s'entendre sur une dérogation aux dispositions du code du travail (ordonnance II/887/2020); la Cour constitutionnelle a fait valoir que le décret gouvernemental n'était plus applicable.

¹³⁸ Décision n^o 3234/2020 (VII. 1.) AB.

¹³⁹ Décret gouvernemental n^o 92/2020 du 6 avril 2020 retirant aux municipalités le bénéfice des recettes de la taxe d'immatriculation des véhicules.

¹⁴⁰ Article 37, paragraphe 4, de la Loi fondamentale. Cette limitation a suscité des préoccupations exprimées par la Commission de Venise [avis CDL-AD(2012)009, paragraphe 38].

¹⁴¹ Article 27 de la loi n^o CLI de 2011. La possibilité pour les autorités publiques de contester une décision judiciaire définitive devant la Cour constitutionnelle a été reconnue pour la première fois dans la décision n^o 23/2018 du 28 décembre 2018 de la Cour constitutionnelle qui annule un arrêt de la *Kúria* constatant l'illégalité d'une décision de la Banque nationale hongroise agissant en tant qu'autorité de surveillance financière.

¹⁴² Voir également la recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, paragraphe 16; le rapport de la Commission de Venise CDL-AD(2010)004, paragraphe 67; l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2017)031, paragraphe 54.

¹⁴³ Nations unies (2019) Par exemple, en 2016, le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a recommandé à la Hongrie de renforcer le rôle et l'indépendance du Commissaire et d'accroître l'autonomie financière de son bureau, de consulter le Commissaire sur les processus législatifs et de veiller à la mise en œuvre adéquate de ses recommandations.

¹⁴⁴ Loi n^o CXI de 2011.

¹⁴⁵ Le SCA a noté que le processus de sélection ne prévoyait pas la publication des vacances de postes; ne mettait pas en place de critères clairs et uniformes sur la base desquels évaluer les mérites des candidats; ne précisait pas la procédure à suivre pour parvenir à une large consultation et/ou participation lors de la procédure de soumission des candidatures, de criblage, de sélection et de désignation.

¹⁴⁶ Loi n^o CVII de 2019.

le Commissaire a repris les responsabilités assumées jusque-là par le Conseil indépendant d'instruction des plaintes contre la police¹⁴⁷. Des inquiétudes ont été exprimées en ce qui concerne l'indépendance d'un certain nombre d'institutions et leur capacité à peser face aux pouvoirs du gouvernement¹⁴⁸.

La société civile reste sous pression, en particulier lorsqu'elle se montre critique à l'égard du gouvernement. En juin 2020, la Cour de justice a estimé que la législation hongroise¹⁴⁹ sur la transparence des organisations de la société civile dotées de fonds étrangers, adoptée en juin 2017, était incompatible avec la libre circulation des capitaux ainsi qu'avec le droit à la liberté d'association et le droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel consacrés par la charte des droits fondamentaux¹⁵⁰. Les mesures législatives nécessaires à l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice sont en cours d'élaboration. En novembre 2019, la Commission a intenté un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice¹⁵¹ au sujet d'un acte législatif¹⁵² (intitulé «Stop Soros» par le gouvernement) qui criminalisait l'organisation de l'assistance offerte par toute personne au nom d'organisations nationales, internationales et non gouvernementales aux personnes souhaitant demander l'asile. En juin 2018, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont publié un avis conjoint concluant que les dispositions examinées portaient atteinte au droit à la liberté d'association et d'expression et devraient être abrogées¹⁵³. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont critiqué une autre loi instaurant une taxe spéciale sur l'immigration de 25 % applicable au soutien financier destiné aux organisations menant des «activités facilitant l'immigration»¹⁵⁴. En outre, la rhétorique hostile utilisée par le gouvernement et les médias progouvernementaux fait obstacle à une coopération constructive avec les organisations de la société civile. En Hongrie, l'espace civique est classé comme étant «obstrué»¹⁵⁵. Il importe que le cadre juridique applicable et l'environnement politique et

¹⁴⁷ Article 145 de la loi n° CIX de 2019.

¹⁴⁸ Contribution de Transparency International au rapport 2020 sur l'état de droit.

¹⁴⁹ Loi n° LXXVI de 2017 sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger. En vertu de cette loi, les organisations civiles recevant des dons de l'étranger doivent s'enregistrer auprès des juridictions hongroises en tant qu'«organisations recevant de l'aide de l'étranger» lorsque le montant des dons qui leur sont envoyés en provenance d'autres États membres ou de pays tiers au cours d'une année dépasse un certain seuil. Lors de l'enregistrement, elles doivent également indiquer, entre autres, le nom des donateurs dont l'aide a atteint ou dépassé la somme de 500 000 HUF (environ 1 400 EUR) et le montant exact de l'aide perçue. Ces informations sont ensuite publiées sur une plateforme électronique publique librement accessible. En outre, les organisations civiles concernées doivent mentionner, sur leur page d'accueil et dans toutes leurs publications, qu'elles sont des «organisations recevant de l'aide de l'étranger».

¹⁵⁰ Arrêt de la Cour de justice du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie*, C-78/18.

¹⁵¹ Affaire C-821/19, pendante devant la Cour de justice.

¹⁵² Loi n° VI de 2018. Par la suite, la Cour constitutionnelle a souligné dans sa décision n° 3/2019 du 7 mars 2019 que le libellé de l'infraction pénale visée à l'article 353/A du code pénal ne se référait pas à l'interdiction des activités menées par les organisations humanitaires.

¹⁵³ Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE [CDL-AD(2018)013].

¹⁵⁴ «*la taxe spéciale sur l'immigration s'analyse en une ingérence injustifiée dans le droit à la liberté d'expression et d'association des ONG affectées. L'imposition de cette taxe aura un effet dissuasif sur l'exercice de droits de l'homme fondamentaux et sur les personnes physiques et morales désireuses de les défendre. Elle découragera les donateurs potentiels de soutenir ces ONG et créera des difficultés supplémentaires aux organisations de la société civile menant des activités légitimes dans le domaine de la défense des droits de l'homme.*» Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE [CDL-AD(2018)035].

¹⁵⁵ Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé, fermé. La classification au niveau «obstrué» est généralement attribuée aux pays où l'espace civique est vivement contesté par les détenteurs du pouvoir, qui imposent une combinaison de contraintes juridiques et pratiques entravant la pleine jouissance des droits fondamentaux.

public tiennent compte des recommandations du Conseil de l'Europe relatives à la protection et à la promotion de l'espace dévolu à la société civile¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

Annexe I: Liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).

Association européenne des magistrats (2019), Report on the fact-finding mission of the EAJ to Hungary, 3 mai 2019. <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>.

Association hongroise des magistrats («MABIE») (10 mars 2020), Déclaration. <http://mabie.hu/index.php/1526-a-birok-neveben>.

Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information, Annual Report of the National Authority for Data Protection and Freedom of Information 2018, National Authority for Data Protection and Freedom of Information, Budapest, 2019. <https://naih.hu/files/NAIH-Annual-report-2018-v190830.pdf>

Bertelsmann Stiftung (2019), Sustainable Governance Indicators (indicateurs de gouvernance durable). https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Evidence-based_Instruments.

Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (2019), Transparency and Integrity: the Online Presence of Hungarian Municipalities – Analysis of Urban Municipalities' websites in Hungary. <http://www.crcb.eu/?p=1799>.

Bureau du procureur général (2019), Criminality and Criminal Justice. http://ugyeszseg.hu/pdf/statisztika/Criminality_and_CriminalJustice_2009_2018.pdf

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2019), Assessing some recent developments in the Hungarian media market through the prism of the Media Pluralism Monitor. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/79196553-5c39-11ea-8b81-01aa75ed71a1>

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias(2019), Decriminalisation of Defamation. https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias(2020), Decriminalisation of Defamation. https://cmpf.eu.eu/wp-content/uploads/2019/01/decriminalisation-of-defamation_Infographic.pdf.

CEPEJ (2018), Systèmes judiciaires européens – Efficacité et qualité de la justice, Études de la CEPEJ n° 26, édition 2018 (données de 2016). <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-fr/16808def9d>

CIVICUS, Monitor CIVICUS, outil de surveillance de l'espace civique: Hongrie. <https://monitor.civicus.org/country/hungary/>.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2018), Le Commissaire appelle le Président hongrois à resoumettre au Parlement le dispositif législatif concernant les tribunaux administratifs (déclaration du 14 décembre 2018). https://www.coe.int/fr/web/commissioner/view/-/asset_publisher/ugj3i6qSEkhZ/content/commissioner-calls-on-hungary-s-president-to-return-to-the-parliament-the-legislative-package-on-administrative-courts?

Commission européenne (2020), Rapport 2019 de l'OLAF.

Commission européenne (2020), Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

Commission européenne, Rapport 2019 pour la Hongrie, SWD(2019) 1016 final.

Commission européenne, Rapport 2020 pour la Hongrie, SWD(2020) 516 final.

Conseil de l'Europe, Plateforme pour promouvoir la protection du journalisme et la sécurité des journalistes – Hongrie. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/hungary>

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2018), Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2019), Décision du 25 septembre 2019, CM/Del/Dec(2019)1355/H46-11.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2020), Résolution intérimaire CM/ResDH(2020)180.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2010), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I: L'indépendance des juges, CDL-AD(2010)004.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2012), Hongrie – 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, CDL-AD(2012)008.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2012), Hongrie – Avis sur la Loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle de Hongrie, CDL-AD(2012)009.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2012), Hongrie – Avis sur la Loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la Loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, CDL-AD(2012)001.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2012), Hongrie – Avis relatif aux lois organiques sur le système judiciaire modifiées à la suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 sur la Hongrie, CDL-AD(2012)020.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2015), Hongrie – Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, CDL-AD(2015)015.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2017), Pologne – Avis sur le projet de Loi portant modification de la Loi sur le Conseil national de Justice; sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la Loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, CDL-AD(2017)031.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2019), Hongrie – Avis sur la loi relative aux juridictions administratives et la loi relative à l'entrée en vigueur de la loi sur les juridictions administratives et certaines règles transitoires, CDL-AD(2019)004.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2020), Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence: réflexions - pris en note par la Commission de Venise le 19 juin 2020 en remplacement de la 123^{ème} Session plénière, CDL-AD(2020)014.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) (2018), Hongrie – Avis conjoint relatif aux dispositions du projet de train de mesures législatives dénommé «Stop Soros» qui ont des répercussions directes sur les ONG (En particulier le projet d'article 353A du Code pénal sur la facilitation de l'immigration irrégulière), CDL-AD(2018)013.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) (2018), Hongrie – Avis conjoint concernant l'article 253 de la Loi XLI du 20 juillet 2018 modifiant certaines lois fiscales et autres lois connexes et relative à la taxe spéciale sur l'immigration, CDL-AD(2018)035.

Conseil de l'Union européenne (2019), Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2019, JO C 301 du 5.9.2019.

Conseil de l'Union européenne (2020), Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2020, JO C 282/17 du 26.8.2020.

Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-564/19 – IS, pendante.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 18 juin 2020, Commission c. Hongrie, C-78/18.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 19 novembre 2019, AK, affaires jointes C- 585/18, C- 624/18 et C- 625/18.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 7 février 2019, Carlos Escribano Vindel, C-49/18.

Cour de justice de l'Union européenne, affaire C-821/19, pendante.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 10 mars 2015, Varga et autres c. Hongrie, n^{os} 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Fédération européenne des journalistes (2020), Hungary media freedom crackdown: our letter to EU leaders. <https://europeanjournalists.org/blog/2020/07/28/hungary-media-freedom-crackdown-our-letter-to-eu-leaders/>.

Gouvernement hongrois (2020), Contribution de la Hongrie au rapport 2020 sur l'état de droit.

GRECO (2015), Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur la Hongrie - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

GRECO (2017), Troisième cycle d'évaluation – Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité sur la Hongrie «Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)» «Transparence du financement des partis politiques».

GRECO (2018), Quatrième cycle d'évaluation – Rapport intérimaire de conformité sur la Hongrie - Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs.

GRECO (2019), «Hongrie: des progrès insuffisants et un manque de transparence font obstacle à la lutte contre la corruption» (1^{er} mars 2019). https://www.coe.int/en/web/portal/news-2019/-/asset_publisher/gaVFYRTI7hqZ/content/hungary-insufficient-progress-and-lack-of-transparency-hamper-fight-against-corruption?_101_INSTANCE_gaVFYRTI7hqZ_languageId=fr_FR

Human Rights Watch (23 mars 2020), «En Hongrie, Viktor Orbán se sert du prétexte du COVID-19 pour chercher à accroître son pouvoir». <https://www.hrw.org/fr/news/2020/03/23/en-hongrie-viktor-orban-se-sert-du-pretexte-du-covid-19-pour-chercher-accroitre-son>

Index.hu (24 juillet 2020), Editorial board of Index and more than 70 staff members resign. <https://index.hu/english/2020/07/24/editorial-board-of-index-resigns>

Institut politique Eötvös Károly (21 février 2020), déclaration: <http://www.ekint.org/alkotmanyossag/2020-02-21/csend-vagy-kialtas-hallgathatnak-e-a-birak-ha-megtamadjak-a-biroi-fuggetlenseget>.

- International Press Institute (2020), Hungary seeks power to jail journalists for ‘false’ COVID-19 coverage (23 mars 2020). <https://ipi.media/hungary-seeks-power-to-jail-journalists-for-false-covid-19-coverage/>
- International Press Institute (IPI), Article 19, le Comité pour la protection des journalistes (CPJ), le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF), la Fédération européenne des journalistes (FEJ), Free Press Unlimited (FPU) et Reporters sans frontières (RSF) (2019): Conclusions of the joint international press freedom mission to Hungary (3 décembre 2019). <https://www.ecpmf.eu/fact-finding-mission-hungary-2019/>.
- Kúria (2018), A “közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye, 3 décembre 2018). https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_adatvedelem.pdf.
- Mérték Media Monitor (2019): Fidesz-friendly media dominate everywhere. <https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/>.
- Nations unies (2019), Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l’homme (GANHRI), Rapport du Sous-comité d’accréditation – octobre 2019.
- Ordre des avocats hongrois (21 janvier 2020), Déclaration du présidium. <https://jogaszvilag.hu/napi/a-magyar-ugyvedei-kamara-visszautasitja-az-ugyvedeket-ert-tamadasokat/>
- Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) (2019), Mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la corruption de l’OCDE. Hongrie: Rapport de Phase 4
- Rapport de Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe (2019), faisant suite à sa visite en Hongrie du 4 au 8 février 2019 — Strasbourg, 21 mai 2019. <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-hungary-from-4-to-8-february-2019-by-dunja-mija/1680942f0d>
- Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l’homme (2016), End of mission statement by Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Visit to Hungary 8 - 16 February 2016. <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=F>
- Reporters sans frontières (2020), «Hongrie: la disparition du plus grand site d’information indépendant exige une action urgente des institutions européennes». (28 juillet 2020) <https://rsf.org/fr/actualites/hongrie-la-disparition-du-plus-grand-site-dinformation-independant-exige-une-action-urgente-des>
- Reporters sans frontières (2020), Classement mondial de la liberté de la presse. <https://rsf.org/fr/classement>
- Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.
- Réseau européen des conseils de la justice (RECJ) et Conseil des barreaux européens (CCBE) (2019): Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ/CCBE Survey among lawyers on the independence of judges, 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/ENCJ%20Survey%20on%20Independence%20Accountability%20of%20the%20Judiciary%20among%20lawyers%20202019.pdf>.
- Transparency International (2019), Indice de perception de la corruption.

Union hongroise pour les libertés civiles (2020), Research on the obstruction of the work of journalists during the coronavirus pandemic in Hungary (15 avril 2020).
https://tasz.hu/a/files/coronavirus_press_research.pdf

Visite virtuelle en Hongrie dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

Annexe II: Visite en Hongrie

Les services de la Commission ont tenu des réunions virtuelles en juin 2020 avec les entités suivantes:

- Amnesty International Hongrie
- Autorité nationale des médias et des télécommunications
- Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information
- Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux
- Comité Helsinki hongrois
- Commission de la législation de l'Assemblée nationale
- Conseil national de la magistrature
- Corruption Research Center Budapest
- Cour des comptes
- Cour suprême (*Kúria*)
- Forum des rédacteurs en chef (*Főszerkesztők Fóruma*)
- Greffe de la Cour constitutionnelle
- Institut politique Eötvös Károly
- K-Monitor
- Mérték Media Monitor
- Ministère de la justice
- Ministère de l'intérieur
- Ministère public de Hongrie
- Office national de la justice
- Ordre des avocats hongrois
- Transparency International Hungary
- Union hongroise pour les libertés civiles

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty international
- Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- Civil Liberties Union for Europe
- Commission internationale de juristes
- Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- Fédération internationale pour les droits humains
- Forum civique européen
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Plateforme d'apprentissage tout au long de la vie
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU