



Doc. ...

Version provisoire

Le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de la Hongrie

Rapport¹

Corapporteurs: M. George Papandreou, Grèce, Groupe des socialistes, démocrates et verts
et M. Eerik-Niiles Kross, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

¹ Décision de l'Assemblée. Renvoi en commission: Renvoi 4446 du 12 avril 2019.

A. Projet de résolution²

1. La Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990 ; elle est depuis lors un État membre actif de l'Organisation. Elle a été le premier des anciens pays communistes à ratifier la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, « la Convention ») en 1992 et a ensuite signé et ratifié 94 traités du Conseil de l'Europe. La Hongrie a exercé, pour la deuxième fois depuis son adhésion à l'Organisation, la Présidence du Comité des Ministres de mai à novembre 2021. Elle a activement promu, entre autres, la question de la protection effective des minorités nationales et le débat sur les défis de la numérisation et de l'intelligence artificielle, qui ont abouti à l'approbation officielle du Deuxième Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité (Convention de Budapest de 2001) relatif au renforcement de la coopération et de la divulgation de preuves électroniques (STCE n° 224) par le Comité des Ministres le 17 novembre 2021.

2. L'Assemblée parlementaire a suivi de près le respect, par la Hongrie, de ses obligations nées de son adhésion au Conseil de l'Europe depuis 2013. Dans sa [Résolution 1941 \(2013\)](#), elle a fait part de sa profonde inquiétude face à « l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs, qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie », qui a entraîné « une concentration excessive des pouvoirs, accru les pouvoirs discrétionnaires et réduit à la fois l'obligation de nombreuses institutions de l'Etat et d'organismes réglementaires de rendre compte, et le contrôle légal auxquels ils sont soumis ». Bien que l'Assemblée ait décidé de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie à ce moment-là, elle a décidé de suivre de près la situation en Hongrie. Dans des résolutions ultérieures, notamment la [Résolution 2203 \(2018\)](#) adoptée dans le cadre du débat consacré au rapport d'examen périodique 2018 sur la Hongrie, l'Assemblée a continué à suivre l'évolution de la situation dans ce pays.

3. Depuis son arrivée au pouvoir en 2010, la coalition de l'Union civique hongroise (Fidesz) et du Parti populaire chrétien-démocrate (KDNP) a remporté quatre élections législatives consécutives et a joui presque sans interruption d'une majorité parlementaire des deux tiers, une situation sans équivalent dans les États membres du Conseil de l'Europe et les démocraties contemporaines.

4. Depuis l'adoption de la Loi fondamentale (qui est le nom officiel de la nouvelle constitution hongroise) en 2011, la Commission de Venise s'est montrée très préoccupée par les effets des lois cardinales, qui exigent une majorité des deux tiers sur des questions habituellement tranchées à la majorité simple et dont le traitement devrait relever du processus politique ordinaire. L'utilisation généralisée des lois cardinales a donc un impact sur le « bon fonctionnement du système démocratique » et fige les préférences politiques et l'ordre juridique du pays. Il compromet également la capacité du Parlement à s'adapter à de nouvelles conditions et à relever les nouveaux défis de la société à l'avenir.

5. En outre, les garanties prévues par la Constitution – notamment les majorités qualifiées conçues pour exiger la recherche d'un large accord entre la majorité et l'opposition sur les questions essentielles – deviennent inefficaces lorsqu'une coalition au pouvoir dispose de la majorité des deux tiers. C'est par exemple le cas pour la nomination des plus hauts responsables du système judiciaire (notamment les membres de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême (Kúria) et le président de l'Office national de la magistrature (ONM)) ou l'adoption de réformes constitutionnelles (onze depuis 2010). Cette situation limite fortement le pluralisme politique – la marque d'un système démocratique – qui devrait être profondément ancré dans le système politique et les institutions de l'État.

6. L'Assemblée note la précieuse contribution de la Commission de Venise qui, depuis 2011, a rendu 23 avis sur la Hongrie pour évaluer la conformité du cadre constitutionnel, juridique et électoral hongrois avec les normes du Conseil de l'Europe. L'Assemblée encourage les autorités hongroises à poursuivre leur coopération avec les organes de suivi du Conseil de l'Europe et à mettre en œuvre leurs recommandations.

7. La coalition au pouvoir a une nouvelle fois obtenu la majorité des deux tiers lors des élections législatives d'avril 2022. Elle y est parvenue en recueillant 54 % des voix des circonscriptions et 52 % des voix des listes de parti. Dans ces circonstances, il incombe aux autorités de veiller à ce que les principes qui régissent le bon fonctionnement des institutions démocratiques soient respectés et protégés en toute bonne foi, notamment par des freins et contrepoids effectifs, un dialogue constructif avec l'opposition et une coopération avec les organisations de la société civile.

8. La Hongrie a été confrontée comme tous les pays à la pandémie de covid-19. Ces derniers mois, elle a également dû faire face aux conséquences de l'agression russe en Ukraine, voisine de la Hongrie. L'Assemblée félicite le peuple hongrois de la grande solidarité dont il a fait preuve dans la gestion de l'arrivée massive de réfugiés en provenance d'Ukraine depuis février 2022. L'Assemblée salue la décision prise par les

² Projet de résolution adopté par la commission le 14 septembre 2022.

autorités de permettre aux personnes qui fuient la guerre et qui ont la nationalité hongroise d'avoir accès aux avantages accordés aux titulaires de la protection temporaire. Toutefois, elle partage les préoccupations de la Commissaire aux droits de l'homme à propos de la situation des ressortissants de pays tiers et des apatrides, exclus de ce dispositif.

9. L'Assemblée s'inquiète également du fait que le pays est régi par un ordre juridique particulier depuis 2020. Le Parlement a notamment adopté, le 24 mai 2022, le dixième amendement à la Constitution, qui permet au gouvernement de proclamer « l'état de péril » en cas de « guerre ou de catastrophe humanitaire dans les pays voisins », à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. L'Assemblée rappelle que le recours à des ordres juridiques particuliers doit être circonscrit à ce qui est strictement nécessaire, doit être proportionné et doit être limité dans le temps. Elle souligne également que le contrôle parlementaire, les délibérations politiques auxquelles participent toutes les forces politiques au sein du Parlement et l'existence de freins et contrepoids adéquats sont essentiels en temps de crise.

10. L'Assemblée rappelle les questions relatives aux droits de l'homme évoquées dans ses précédentes résolutions à propos des politiques menées et de l'évolution de la situation dans les domaines des migrations, de l'égalité de genre, des libertés universitaires et de la condition des personnes LGBTIQ. Elle se félicite de l'abrogation de la loi contestée relative à la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger (Lex ONG) en avril 2021, mais les récentes amendes infligées aux ONG pour l'action qu'elles ont menée contre le référendum sur la protection de l'enfance pourraient avoir un effet dissuasif sur les organisations de la société civile. Rappelant sa [Résolution 2203 \(2018\)](#) et sa [Résolution 2417 \(2022\)](#), l'Assemblée encourage vivement les autorités hongroises à améliorer les normes dans tous ces domaines à la lumière des avis de la Commission de Venise, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des recommandations de la Commissaire aux droits de l'homme. L'Assemblée continuera à suivre de près ces questions.

11. *Dans le domaine des élections:*

11.1. S'agissant des élections législatives d'avril 2022, l'Assemblée note que, selon le BIDDH, « le cadre juridique électoral constitue une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, mais contient un certain nombre d'omissions et de dispositions clés qui ne répondent pas aux normes et obligations internationales, ce qui nuit à son efficacité et entraîne parfois une incertitude juridique, principalement en ce qui concerne les règles de campagne et les dispositions relatives à l'égalité des chances ». Le BIDDH note également que les élections législatives d'avril 2022 ont été organisées de manière efficace et professionnelle et que la campagne s'est déroulée dans un esprit de compétition. Toutefois, il a mis en évidence un manque de transparence et un contrôle insuffisant du financement de la campagne, ainsi qu'un manque d'équilibre de la couverture médiatique suivie, ce qui a considérablement limité la possibilité donnée aux électeurs de faire un choix éclairé, une campagne au ton très négatif, qui s'est caractérisée par la double omniprésence de la coalition au pouvoir et du gouvernement, et l'insuffisance de recours juridiques effectifs en cas de litige électoral. Le BIDDH a également noté que les dépenses importantes et non réglementées effectuées par des organismes autres que les candidats aux élections, notamment au moyen de publicité sur les médias sociaux, ont largement favorisé le parti au pouvoir. Cette situation fait écho aux sujets de préoccupation précédemment recensés par le GRECO à propos du financement des partis politiques et des campagnes électorales;

11.2. L'Assemblée relève que les modifications apportées à la législation électorale ont été adoptées à la hâte en décembre 2020, au moyen d'une loi cardinale, dans le cadre de l'état d'urgence, sans consultation sérieuse – ce qui n'est pas conforme aux lignes directrices de la Commission de Venise – et sans parvenir à un large consensus politique;

11.3. Bien que ces modifications comportent certaines améliorations techniques, la Commission de Venise a estimé qu'elles avaient pour principal effet de « favoriser les candidats sortants ». En particulier, l'obligation faite aux partis politiques de désigner des candidats dans 71 (au lieu de 27, comme c'était le cas auparavant) des 106 circonscriptions, pose question. Elle a notamment pour conséquence de rendre plus difficile l'implantation des partis d'opposition et des petits partis et de les obliger à s'unir dans des coalitions hétérogènes. En ce qui concerne l'établissement de la carte électorale, l'Assemblée note que les limites des circonscriptions continuent d'être dessinées par le Parlement et non par une commission indépendante et impartiale, comme le recommande la Commission de Venise. Pour éviter le découpage abusif des circonscriptions, ce processus devrait être transparent, associer tous les partis au sein du Parlement et être fondé sur des critères clairs et largement admis;

11.4. En raison des récentes modifications de la loi et des défaillances non corrigées de la législation électorale relevées précédemment par la Commission de Venise, le BIDDH et le GRECO, l'Assemblée

conclut que le cadre électoral actuel ne garantit pas une égalité des chances propice à des élections équitables. Elle conclut également, à la lumière des constatations du BIDDH, que le cadre juridique relatif au déroulement des campagnes référendaires est inadéquat et remet en cause la capacité des électeurs à faire des choix éclairés;

11.5. L'Assemblée invite donc instamment les autorités hongroises à remédier sans plus tarder aux problèmes recensés par le BIDDH et la Commission de Venise, et en particulier à réduire de manière significative le nombre de circonscriptions uninominales et de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats, ainsi qu'à renforcer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, y compris sur les médias sociaux.

12. *Dans le domaine du pouvoir judiciaire et de l'État de droit:*

12.1. Sur le plan du pouvoir judiciaire, la Hongrie dispose d'un système judiciaire efficace et qui fonctionne bien, comme le note la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe. Néanmoins, tout en reconnaissant que la Commission de Venise a déclaré qu'un certain nombre de pouvoirs du président de l'Office national de la magistrature (ONM) avaient été transférés au Conseil national magistrature (CNM), ce qui a eu pour effet d'améliorer la responsabilité du président du BNJ, elle a également déclaré que les pouvoirs du président de l'ONJ étaient toujours étendus et concentrés entre les mains d'une seule personne. L'Assemblée, par conséquent, reste préoccupée par les problèmes que pose depuis longtemps l'indépendance du système judiciaire, notamment le déséquilibre de la répartition des compétences entre l'ONM et le CNM et la concentration des pouvoirs entre les mains du président de la Cour suprême (*Kúria*);

12.2. L'Assemblée regrette que les modifications de décembre 2020 apportées au système judiciaire aient été adoptées sans consultation publique et durant l'état d'urgence, ce qui restreint fortement les droits fondamentaux de réunion, de discussion, de protestation et de manifestation, comme l'a souligné la Commission de Venise;

12.3. Alors que les réformes judiciaires mises en place en 2019 et 2020 n'ont pas permis de régler les problèmes structurels précédemment recensés de déséquilibre des pouvoirs, l'Assemblée réitère les recommandations déjà formulées en 2012 par la Commission de Venise;

12.4. L'Assemblée prend notamment note des derniers avis de la Commission de Venise, qui souligne que:

12.4.1. la réforme de 2019, qui permet aux membres de la Cour constitutionnelle de devenir membres de la *Kúria* sans l'intervention du CNM, pourrait conduire à une politisation de la Cour suprême;

12.4.2. la procédure de nomination du président de la *Kúria* pourrait présenter de « sérieux risques de politisation et des conséquences importantes pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, ou la perception de celle-ci par le public, compte tenu du rôle crucial de ce poste dans le système judiciaire », au vu des garanties limitées d'indépendance qui s'appliquent après sa nomination;

12.4.3. Le fait que le président de l'ONM puisse décider du transfert temporaire de tout juge vers des institutions publiques et de sa réintégration dans le système judiciaire pourrait conduire à ce que des juges soient « promus » à des fonctions judiciaires supérieures par décision du président de l'ONM, ce qui équivaldrait à un contournement des garanties procédurales de la procédure de candidature habituelle;

12.4.4. En dépit de règles détaillées, le manque de transparence du pouvoir discrétionnaire dont disposent le président de l'ONM et les présidents de tribunaux pour accorder des primes aux juges pourrait donner lieu à des décisions arbitraires ou à une autocensure des juges.

12.5. Conformément aux recommandations formulées par la Commission de Venise, l'Assemblée demande par conséquent aux autorités hongroises:

12.5.1. de mettre en place des conditions claires, transparentes et prévisibles d'affectation des juges détachés à un poste supérieur après leur période de détachement;

12.5.2. de supprimer la prérogative dont jouit le président de la *Kúria* de désigner des présidents temporaires, ou du moins de lui retirer toute marge d'appréciation dans leur sélection;

12.5.3. de supprimer la possibilité d'adopter des décisions d'uniformisation à caractère autoritaire, tout en rappelant que toute compétence d'unification de la Kúria doit respecter les principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs;

12.5.4. en ce qui concerne les changements apportés en 2020 au système d'attribution des affaires complexes, de préciser les critères qui permettent au président de la Kúria d'augmenter le nombre de membres (de trois à cinq) des collèges de juges pour certains types d'affaires et de rendre l'avis du collège compétent et du Conseil de la magistrature public et contraignant, afin de garantir la transparence du processus et de renforcer la confiance des citoyens dans le bon fonctionnement impartial du système judiciaire.

12.6. L'Assemblée rappelle également la [résolution intérimaire du Comité des Ministres du 9 mars 2022](#) sur exécution de l'arrêt *Baka c. Hongrie*, l'Assemblée prend note de la déclaration du ministre de la Justice de Hongrie selon laquelle cette affaire résulte d'une réforme constitutionnelle ponctuelle qui a constitué un événement unique dans le développement constitutionnel de la Hongrie qui est achevé. Toutefois, elle rappelle que le Comité des Ministres a instamment invité les autorités à « introduire les mesures requises pour garantir qu'une décision du Parlement de destituer le Président de la Kúria sera soumise au contrôle effectif d'un organe judiciaire indépendant, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne », ainsi qu'à évaluer la législation interne sur le statut des juges et l'administration des tribunaux, y compris en procédant à l'évaluation des garanties et des garde-fous qui protègent les juges de toute ingérence excessive;

12.7. L'Assemblée invite donc instamment les autorités hongroises à renforcer l'autonomie du système judiciaire et à garantir plus efficacement son indépendance. Elle appelle au renforcement du rôle et de l'indépendance du Conseil national de la magistrature et à l'extension de ses compétences, afin d'assurer un contrôle efficace du président de l'ONM, conformément aux recommandations de la Commission de Venise;

12.8. L'Assemblée se félicite des progrès réalisés dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, conformément aux recommandations formulées par MONEYVAL, qui a fait passer la notation de la Hongrie de « partiellement conforme » à « largement conforme » dans plusieurs domaines. Cette évolution devrait inciter les autorités à remédier à d'autres défaillances et à mettre en place des cadres juridiques qui garantissent la transparence et l'obligation de rendre des comptes, en particulier dans la lutte contre la corruption, conformément aux recommandations du GRECO. Il s'agit notamment d'améliorer le niveau de transparence et de consultation dans le processus législatif, d'adopter des codes de conduite ou d'éthique pour les membres du Parlement et du gouvernement, de revoir la forme des déclarations de patrimoine et la grande immunité dont jouissent les parlementaires et de renforcer les dispositions qui régissent les conflits d'intérêts et la protection des lanceurs d'alerte;

12.9. La création récente de « fondations d'intérêt public » est très inquiétante. Ces fondations gèreront une grande quantité de fonds publics et privés sans être contrôlées par la Cour des comptes. L'absence de dispositions légales qui régissent la prévention des conflits d'intérêts des membres du conseil d'administration (nommés à vie par le gouvernement) est également préoccupante. Ces problèmes devraient être traités par les autorités, conformément aux recommandations de la Commission de Venise;

12.10. L'Assemblée est également préoccupée par le recours au logiciel espion Pegasus, au moyen duquel plusieurs centaines de personnes, dont des journalistes, des avocats et des responsables politiques, ont fait l'objet d'une surveillance secrète. Elle invite les autorités hongroises à réviser d'urgence la loi relative aux services de sécurité nationale qui régit la surveillance secrète, en leur demandant instamment de veiller à ce qu'elle prévoie un contrôle externe indépendant et des garanties suffisantes contre les abus et les éventuelles violations du droit à la vie privée et à la vie familiale, et les appelle à exécuter l'arrêt *Szabó et Vissy c. Hongrie* de 2016.

13. *Dans le domaine des médias:*

13.1. L'Assemblée réitère ses préoccupations au sujet des médias. La création, en 2018, d'un conglomérat de plus de 470 médias – la Fondation pour la presse et des médias d'Europe centrale (« KESMA ») – a entraîné une plus grande concentration du marché des médias. La distribution d'une part écrasante de la publicité par l'État ou les entreprises publiques aux médias pro-gouvernementaux a entraîné une distorsion du pluralisme des médias et la mainmise de l'État sur ces derniers. L'Assemblée demande aux autorités à garantir une répartition équitable et transparente de ces dépenses publicitaires, notamment au profit des médias sociaux. En outre, l'Assemblée est très préoccupée par la décision prise par le Conseil des médias de ne pas renouveler la licence des stations

de radio indépendantes Klubrádió en 2020 et Tilos Rádió en 2022 en raison de manquements, ce qui a entraîné des mesures discriminatoires et un rétrécissement de l'espace pour les médias alternatifs;

13.2. Une législation récente sur la « diffusion de fausses informations » relatives à la pandémie de covid-19 a soumis les journalistes à une pression supplémentaire, puisqu'ils encourent une peine de trois ans d'emprisonnement. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à abroger cette loi, à garantir l'accès complet et effectif à l'information publique et à supprimer les dispositions légales qui ont un effet dissuasif sur la liberté d'expression, notamment en dépénalisant la diffamation;

13.3. En outre, l'Assemblée encourage les autorités hongroises, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, à améliorer l'environnement médiatique en renforçant l'indépendance de fonctionnement du Conseil des médias, en réduisant la durée du mandat du président de l'Autorité et en lui retirant certains de ses pouvoirs de nomination. L'Assemblée invite également les autorités hongroises à envisager la mise en œuvre d'une procédure de nomination des membres du Conseil des médias plus ouverte et pluraliste, notamment en permettant aux groupes de la société civile de participer au processus de nomination;

13.4. L'exercice incontesté du pouvoir par la même coalition, qui depuis 2010 jouit presque sans discontinuer d'une majorité des deux tiers, a au fil du temps, dans le cadre constitutionnel actuel, considérablement réduit le caractère effectif du système de freins et contrepoids et renforcé l'influence de la coalition au pouvoir sur les organes de l'État et les principales institutions indépendantes. Les récentes modifications apportées à la législation électorale ont encore diminué l'équité du processus électoral, et donc affaibli la capacité du système à préserver le pluralisme politique et à favoriser les alternatives politiques. L'Assemblée conclut que les effets cumulés des mesures préjudiciables à l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la situation des médias, à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes des institutions de l'État compromettent globalement le fonctionnement des institutions démocratiques. Elle reconnaît toutefois que, malgré cet environnement restrictif, il existe une opposition parlementaire effective et une société civile dynamique. L'Assemblée reste donc persuadée que les autorités peuvent rétablir les conditions nécessaires à l'instauration d'une société démocratique pleinement pluraliste et respectueuse de l'État de droit, en coopération avec les organes de suivi et d'expertise du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise. Elle prend note, à cet égard, de l'engagement proclamé des autorités en faveur des valeurs démocratiques.

14. Compte tenu des questions de longue date relatives à l'État de droit et à la démocratie largement laissées sans réponse par les autorités, l'Assemblée décide d'utiliser les moyens à sa disposition pour suivre de près l'évolution du fonctionnement des institutions démocratiques et de l'État de droit en Hongrie en étroite coopération avec les autorités hongroises.