



**Doc. 13806**  
08 juin 2015

## Situation en Hongrie suite à l'adoption de la Résolution 1941 (2013) de l'Assemblée

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Robert WALTER, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens

### Résumé

Deux ans après l'adoption de sa [Résolution 1941 \(2013\)](#) sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie, la commission des questions politiques et de la démocratie dresse le bilan de l'évolution de la situation politique en Hongrie et en particulier des mesures prises par les autorités hongroises dans la mise en œuvre de cette résolution.

En ce qui concerne la loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises, la loi sur l'élection des membres du parlement, la loi sur la Cour constitutionnelle, les lois relatives au système judiciaire et la législation applicable aux médias, la commission se félicite des mesures prises par les autorités hongroises et, constatant que les recommandations de l'Assemblée n'ont pas toutes été respectées, les encourage à maintenir leur dialogue avec le Conseil de l'Europe.

L'Assemblée devrait par conséquent demander aux autorités hongroises de s'employer à régler les problèmes en suspens, et décider qu'il y a lieu de mettre un terme à l'examen spécial de ces questions.

---

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 3989 du 30 septembre 2013



**Sommaire**

**Page**

A. Projet de résolution .....	3
B. Exposé des motifs, par M. Walter, rapporteur .....	5
1. Contexte .....	5
2. Mesures particulières demandées par l'Assemblée .....	6
3. Loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises .....	7
4. Loi sur l'élection des membres du parlement .....	8
5. Loi sur la Cour constitutionnelle .....	9
6. Lois sur le système judiciaire .....	9
7. Législation applicable aux médias .....	10
8. Autres commentaires .....	11
9. Conclusions .....	12

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. En juin 2013, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1941 \(2013\)](#) sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie. Se déclarant profondément inquiète de «l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie», l'Assemblée a souligné que «[l]es analyses de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe soulèvent un certain nombre de questions quant à la compatibilité de certaines dispositions avec les normes et standards européens, y compris avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme». Plus précisément, l'Assemblée:

1.1. a appelé les autorités hongroises à poursuivre leur dialogue ouvert et constructif avec la Commission de Venise et toutes les autres institutions européennes et à prendre un train de mesures particulières concernant la loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises, la loi sur l'élection des membres du parlement, la loi sur la Cour constitutionnelle, les lois relatives au système judiciaire et la législation applicable aux médias;

1.2. a noté que le nouveau Parlement hongrois a, pour la première fois dans l'histoire de la Hongrie libre et démocratique, amendé son ancienne Constitution – héritée du système de parti unique –, pour en faire une nouvelle Loi fondamentale moderne, à l'issue d'une procédure démocratique et d'intenses débats au parlement, et avec des contributions de la société civile hongroise;

1.3. tout en soulignant que, pris séparément, chacun des sujets de préoccupation mentionnés était, en soi, grave, a mis en garde contre «l'accumulation de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs»;

1.4. a décidé, en conclusion, de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie mais «de suivre de près l'évolution de la situation en Hongrie et de dresser le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente résolution».

2. Deux ans plus tard, l'Assemblée fait le point sur ces progrès et note en particulier ce qui suit:

2.1. s'agissant de la nouvelle loi hongroise sur les Eglises, il apparaît clairement que la liberté de religion est importante dans la société hongroise et qu'aucune restriction n'est imposée aux citoyens hongrois dans la pratique de leur choix confessionnel. Toutefois, concernant l'enregistrement des Eglises, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté, dans son arrêt du 8 avril 2014, une violation de l'article 11 (liberté de réunion et d'association) interprété à la lumière de l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) puisque cette loi bafouait les droits des groupes religieux en les privant de leur statut d'Eglise. Le 15 mai 2015, les autorités hongroises ont informé le Conseil de l'Europe que six Eglises étaient sur le point de signer un accord et quatre autres, un accord partiel, mais ceci ne garantit pas la conformité avec l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme;

2.2. comme l'exigeait la Cour constitutionnelle, les circonscriptions électorales ont été redécoupées dans un souci d'équité, changement positif reconnu par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). Cependant les partis d'opposition estiment que la situation n'est toujours pas juste. Bien que les recommandations de l'Assemblée – qui concordent avec celles de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH – concernant la nécessité qu'un organe indépendant soit chargé du découpage des circonscriptions électorales n'aient pas été suivies, le principal problème ne semble pas être la loi sur l'élection des membres du parlement mais la loi relative aux procédures électorales qui n'a pas, à ce jour, été examinée par la Commission de Venise;

2.3. en ce qui concerne la Cour constitutionnelle:

2.3.1. aucun changement n'a été apporté dans la loi concernant la limitation de ses compétences en matière économique, ce que la Commission de Venise a clairement critiqué;

2.3.2. bien qu'aucun changement n'ait été apporté dans la loi à la suite de l'avis formulé par la Commission de Venise sur la possibilité pour la Cour constitutionnelle de se référer à sa jurisprudence antérieure, la Cour constitutionnelle hongroise, dans une décision adoptée en 2013, a déclaré qu'il était possible de se référer à la substance de sa jurisprudence créée sous l'ancienne Constitution de l'ère communiste et qu'elle l'avait effectivement fait dans un certain nombre de ses décisions récentes;

---

2. Projet de résolution adopté par la commission le 4 juin 2015.

2.3.3. la nomination près la Cour constitutionnelle de personnes ayant déjà exercé la fonction de juge n'est pas une obligation légale. Une période de pause obligatoire devrait être introduite pour les membres du parlement à l'issue de leur mandat politique avant qu'ils soient éligibles en tant que juge à la Cour constitutionnelle;

2.4. s'agissant du système judiciaire, la question du transfert d'affaires entre juges a été réglée grâce à des amendements législatifs, dans le cadre du dialogue avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. De façon générale, des changements ont été apportés à la fonction du président de l'Office national de la justice, qui est une institution unique en Europe, et ses pouvoirs sont maintenant limités;

2.5. concernant les questions liées aux médias, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport sur la Hongrie publié en décembre 2014, a souligné que les médias en Hongrie restaient soumis à un cadre juridique inadapté et à des pressions politiques. Pour sa part, à sa partie de session de janvier 2015, l'Assemblée a invité la Commission de Venise à recenser les dispositions qui représentent un danger pour le droit à la liberté d'expression et d'information par l'intermédiaire des médias dans la loi hongroise CLXXXV de 2010 relative aux services médiatiques et aux médias de masse, dans la loi hongroise CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias et dans les lois fiscales hongroises concernant l'impôt progressif sur les médias pour les recettes publicitaires. La Commission de Venise compte adopter son avis les 19 et 20 juin 2015;

2.6. concernant le récent débat sur la réintroduction de la peine de mort en Hongrie, l'Assemblée souligne fermement encore une fois que l'interdiction de la peine de mort fait partie intégrante des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et se félicite du retrait de toute proposition à cet égard.

3. En conclusion, l'Assemblée se félicite des mesures prises par les autorités hongroises et de leur coopération constante avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et les encourage à maintenir le dialogue ouvert et constructif avec les différents interlocuteurs du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Elle décide par conséquent de demander aux autorités hongroises de s'employer à régler les problèmes en suspens, mais convient que l'Assemblée devrait à présent mettre un terme à l'examen spécial de ces questions.

## B. Exposé des motifs, par M. Walter, rapporteur

### 1. Contexte

1. En juin 2013, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1941 \(2013\)](#) sur une demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie. Dans ce texte, l'Assemblée a souligné que «le nouveau Parlement hongrois a, pour la première fois dans l'histoire de la Hongrie libre et démocratique, amendé son ancienne Constitution – héritée d'un parti unique –, pour en faire une nouvelle Loi fondamentale moderne, à l'issue d'une procédure démocratique et d'intenses débats au parlement, et avec des contributions de la société civile hongroise». L'Assemblée a également déclaré que «[l]a Constitution et les lois organiques y afférentes sont le fondement du fonctionnement juridique et démocratique d'un pays. Elles établissent les règles démocratiques de base et le cadre pour la protection des droits de l'homme de ses citoyens et pour le respect de l'Etat de droit». De plus l'Assemblée s'est déclarée profondément inquiète de «l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie» et a souligné que «[l]es analyses de la Constitution et de plusieurs lois cardinales effectuées par des experts de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe soulèvent un certain nombre de questions quant à la compatibilité de certaines dispositions avec les normes et standards européens, y compris avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme».

2. L'Assemblée a appelé les autorités hongroises à poursuivre leur dialogue ouvert et constructif avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et toutes les autres institutions européennes et à prendre un train de mesures particulières concernant la loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises, la loi sur l'élection des membres du parlement, la loi sur la Cour constitutionnelle, les lois relatives au système judiciaire et la législation applicable aux médias.

3. Tout en soulignant que, pris séparément, chacun des sujets de préoccupation mentionnés était, en soi, grave, l'Assemblée a mis en garde contre «l'accumulation de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs».

4. En conclusion, l'Assemblée a décidé de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie mais «de suivre de près l'évolution de la situation en Hongrie et de dresser le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la présente résolution».

5. Le 2 septembre 2013, le Bureau de l'Assemblée a décidé de renvoyer la question de la «Situation en Hongrie suite à l'adoption de la [Résolution 1941 \(2013\)](#)» à la commission des questions politiques et de la démocratie pour rapport et à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme ainsi qu'à la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias pour avis.

6. Le 1<sup>er</sup> octobre 2013, la commission des questions politiques et de la démocratie m'a désigné comme rapporteur.

7. Au cours de la partie de session de janvier 2014 de l'Assemblée, j'ai tenu des échanges de vues avec des membres de la délégation hongroise, représentant aussi bien le gouvernement que l'opposition, avec le Représentant permanent de la Hongrie auprès du Conseil de l'Europe et avec le secrétariat de la Commission de Venise.

8. J'ai, en outre, adressé une lettre à la délégation hongroise en demandant à nos collègues de nous informer par écrit des suites données par les autorités hongroises aux problèmes précis mentionnés dans la [Résolution 1941 \(2013\)](#). J'ai reçu une réponse des autorités hongroises et le Parti socialiste hongrois m'a fait part de sa position. J'ai aussi reçu des observations d'organisations non gouvernementales (ONG).

9. Le dimanche 6 avril 2014, des élections législatives ont eu lieu en Hongrie. Le parti au pouvoir, le Fidesz, ainsi que le Parti populaire démocrate-chrétien (KDNP), ont perdu des voix mais, avec 45,04 % des suffrages, ils ont obtenu une majorité des deux tiers des sièges (66,83 %)³.

10. Lors d'une conférence de presse tenue à Budapest le lendemain des élections législatives, la délégation de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) chargée de l'observation des élections a identifié plusieurs changements positifs dans la législation électorale tout en soulignant que certains changements avaient affaibli le système d'équilibre des pouvoirs en Hongrie et donné un avantage injustifié au Fidesz lors du scrutin.

---

3. Le 22 février 2015, suite à une élection partielle, le Fidesz a perdu sa majorité des deux tiers.

11. En juillet, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) a publié un rapport sur les élections confirmant que «les élections législatives du 6 avril avaient été organisées de manière efficace et avaient donné un large choix aux électeurs grâce à un processus inclusif d'enregistrement des candidats. Le principal parti au pouvoir a, néanmoins, joui d'un avantage injustifié du fait de la réglementation restrictive de la campagne, de la couverture médiatique partielle et des activités de campagne qui ont brouillé la séparation entre parti politique et Etat».

12. J'ai examiné de près tous les documents soumis et, les 17 et 18 juin 2014, lorsque les nouveaux parlement et gouvernement étaient opérationnels, je me suis rendu à Budapest où j'ai rencontré des députés, le ministre de la Justice, les présidents de la Commission nationale électorale et de la Cour constitutionnelle, des responsables gouvernementaux, des ambassadeurs d'Etats membres du Conseil de l'Europe et des représentants de groupes religieux, de médias et d'organisations de défense des droits de l'homme.

13. Je tiens, tout d'abord, à adresser mes remerciements à la délégation hongroise et à tous les fonctionnaires, ministres et parlementaires que j'ai rencontrés à cette occasion. Tous se sont montrés très ouverts et désireux de m'aider à élaborer ce rapport pour l'Assemblée parlementaire.

14. Suite à un compte rendu oral de ma visite lors de la partie de session d'octobre 2014, la commission a tenu une audition, en janvier 2015, avec la participation de membres de la nouvelle délégation hongroise, de M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui a publié un rapport après sa visite en Hongrie en juillet 2014, et de M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise.

## **2. Mesures particulières demandées par l'Assemblée**

15. Au paragraphe 12 de sa [Résolution 1941 \(2013\)](#), l'Assemblée a soulevé un certain nombre de points qui posent, selon elle, des problèmes en termes de démocratie, d'Etat de droit et de respect des droits de l'homme. En conséquence, elle a appelé les autorités hongroises à prendre une série de mesures particulières dans différents domaines.

16. S'agissant de la loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises, l'Assemblée a demandé:

16.1. que le droit de reconnaître à un groupe confessionnel le statut d'Eglise ne fasse plus partie des compétences du parlement et que ce type de décision soit pris par une autorité administrative impartiale, sur la base de critères juridiques clairs;

16.2. que soient définis, pour la reconnaissance d'une Eglise, des critères juridiques précis, pleinement conformes aux normes internationales et, en particulier, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;

16.3. que soit prévue une possibilité d'appel contre toute décision d'accepter ou de rejeter une demande de reconnaissance en tant qu'Eglise devant une juridiction ordinaire, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure.

17. S'agissant de la loi sur l'élection des membres du parlement, l'Assemblée a, en pleine conformité avec une décision de 2005 de la Cour constitutionnelle hongroise qui avait critiqué l'absence de critères, demandé:

17.1. que le découpage des circonscriptions électorales soit effectué par une autorité indépendante, sur la base de critères juridiques clairs;

17.2. que les limites mêmes des circonscriptions ne soient pas fixées par la loi, en particulier par une loi cardinale. En outre, l'Assemblée a recommandé aux autorités de s'efforcer de parvenir à un large consensus entre tous les partis politiques au sujet de la formule des dites «compensations» et de permettre aux électeurs appartenant à des minorités de choisir jusqu'au jour du scrutin s'ils veulent voter pour un parti ordinaire ou pour une liste minoritaire.

18. S'agissant de la loi sur la Cour constitutionnelle, l'Assemblée a, en outre, demandé:

18.1. que soit abolie la limitation des compétences de la Cour constitutionnelle en matière économique;

18.2. que soit supprimée de la Constitution l'interdiction faite à la Cour constitutionnelle de se référer à sa jurisprudence antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2012;

18.3. que soit instaurée une période de pause obligatoire pour les membres du parlement, à l'instar de ce qui existe déjà pour les membres du gouvernement, les chefs de partis politiques et les dirigeants de l'Etat, entre la fin du mandat politique et la prise de nouvelles fonctions, avant qu'ils ne soient éligibles en tant que juge à la Cour constitutionnelle.

19. S'agissant des lois relatives au système judiciaire, nonobstant les améliorations apportées aux lois concernées en coopération avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a demandé:

19.1. que la possibilité de transférer des affaires soit retirée des compétences reconnues au Président de l'Office national de la justice;

19.2. que soit retirée de la loi la possibilité reconnue au Président de l'Office national de la justice d'annuler le résultat de concours de nomination de juges;

19.3. qu'aux termes de la loi, toutes les décisions du Président de l'Office national de la justice puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure.

20. Enfin, s'agissant de la législation applicable aux médias, l'Assemblée a demandé:

20.1. que soient annulées les conditions fixées pour l'enregistrement des médias de la presse écrite et de la presse en ligne;

20.2. que le Conseil des médias soit séparé fonctionnellement et juridiquement de l'Autorité des médias;

20.3. qu'aux termes de la loi, toutes les décisions du Conseil des médias ou de l'Autorité des médias puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure.

### **3. Loi sur la liberté de religion et le statut des Eglises**

21. S'agissant de la loi cardinale CCVI sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut légal des Eglises, des groupes confessionnels et des communautés religieuses, dans leur première réponse en date du 28 mars 2014, les autorités hongroises ont expliqué les procédures et les critères de reconnaissance du statut d'Eglise à un groupe confessionnel ainsi que le rôle du parlement et m'ont informé que les critères juridiques régissant la reconnaissance d'une Eglise étaient pleinement en conformité avec les normes internationales, dont la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

22. Elles n'ont fait état, en revanche, d'aucune disposition prévoyant la possibilité de faire appel, comme l'avait demandé l'Assemblée, contre toute décision d'accepter ou de rejeter une demande de reconnaissance en tant qu'Eglise devant une juridiction ordinaire, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure.

23. Pendant mon séjour en Hongrie, j'ai rencontré plusieurs groupes confessionnels et discuté de cette question avec un certain nombre d'autres personnes. Il s'avère qu'il y a une distinction, dans ce pays, entre les Eglises dites «traditionnelles» et «non traditionnelles»; les Eglises traditionnelles bénéficient de certaines subventions de l'Etat, ce qui n'est pas le cas des Eglises non traditionnelles, qui prennent assez mal cette situation. En revanche, j'ai eu l'impression que la liberté de religion en Hongrie n'était soumise à aucune pression, ni restriction. Tout un chacun peut pratiquer sa religion comme il le souhaite; la seule différence, c'est que les groupes religieux ne disposent pas tous des mêmes ressources financières.

24. S'agissant des subventions octroyées, il m'a été répondu qu'elles étaient destinées à l'action sociale à caractère caritatif menée par les Eglises, comme l'aide aux personnes démunies et autres activités communautaires.

25. Selon le Secrétaire de la Commission de Venise, des progrès pourraient être notés sur la liberté de religion. L'Assemblée et la Commission de Venise avaient critiqué le fait que la reconnaissance des communautés religieuses relevait directement du parlement, situation que le 5<sup>e</sup> amendement a modifiée. A présent, le parlement n'est plus habilité à reconnaître à proprement parler les groupes religieux mais prend la décision de coopérer ou non avec telle ou telle communauté religieuse, ce qui ne change pas grand-chose dans la pratique.

26. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, le 8 avril 2014, que la loi violait l'article 11 (liberté de réunion et d'association) interprété à la lumière de l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) puisqu'elle bafouait les droits des groupes religieux en les privant de leur statut d'Eglise. La Cour a estimé notamment que le gouvernement

hongrois n'avait pas démontré qu'il était impossible d'apporter des solutions moins drastiques que l'annulation de l'enregistrement des communautés requérantes aux problèmes relatifs à l'utilisation abusive par certaines Eglises des subventions de l'Etat. En outre, il est incompatible avec le devoir de neutralité de l'Etat en matière religieuse que des groupes religieux soient tenus de saisir le parlement pour obtenir leur réenregistrement comme Eglise et que, s'agissant des avantages matériels, ils soient traités différemment, sans motif objectif, des Eglises «légalement établies». La demande de renvoi à la Grande chambre déposée par le Gouvernement hongrois a été rejetée et l'arrêt est devenu définitif le 8 septembre 2014. Dans son arrêt, la Cour a réservé la plupart des questions se rapportant à la satisfaction équitable (article 41) et invité les parties à lui donner connaissance, dans un délai de six mois, soit jusqu'au 8 mars 2015, de tout accord auquel elles pourraient parvenir. Le gouvernement hongrois a informé la Cour que les négociations progressaient et demandé le report du délai au 15 mai 2015. Le 15 mai 2015, les autorités hongroises ont informé le Conseil de l'Europe que six Eglises étaient sur le point de signer un accord et quatre autres, un accord partiel.

#### 4. Loi sur l'élection des membres du parlement

27. S'agissant de la loi cardinale CCIII sur l'élection des membres du parlement de Hongrie, les recommandations de l'Assemblée étaient pleinement en conformité avec une décision de 2005 de la Cour constitutionnelle hongroise qui avait déjà critiqué l'absence de critères concernant la redéfinition des limites des circonscriptions. Toutefois, les circonscriptions électorales n'ont pas été redécoupées par une autorité indépendante sur la base de critères juridiques clairs comme l'avait demandé l'Assemblée. Or, l'Assemblée elle-même reconnaît qu'«en adoptant la loi sur l'élection des membres du parlement, les autorités ont répondu aux recommandations de la Commission de Venise et à la décision de la Cour constitutionnelle concernant le problème des écarts de taille entre circonscriptions».

28. A l'Assemblée qui demandait que les limites mêmes des circonscriptions ne soient pas définies par la loi, en particulier par une loi cardinale, les autorités hongroises ont répondu que, de leur point de vue, cette définition par une loi cardinale était nécessaire.

29. A la recommandation de l'Assemblée selon laquelle les autorités devaient s'efforcer de parvenir à un large consensus entre tous les partis politiques au sujet de la formule des dites «compensations» et permettre aux électeurs appartenant à des minorités de choisir jusqu'au jour du scrutin s'ils veulent voter pour un parti ordinaire ou pour une liste minoritaire, ces mêmes autorités ont répondu que, pour des raisons pratiques, il était impossible de donner aux électeurs de groupes minoritaires la possibilité de choisir jusqu'au jour du scrutin. Les autorités ont expliqué que, selon la Commission de Venise, l'enregistrement préalable des électeurs appartenant à des minorités était acceptable si un délai raisonnablement court leur était laissé pour faire leur choix. Conformément à ces dispositions légales, un électeur appartenant à une minorité peut s'enregistrer en tant que tel jusqu'à 16 jours avant le jour des élections. Dans ce cas, il peut voter pour la liste de sa nationalité ou, en absence d'une telle liste, pour une liste de parti. Cependant l'option d'annuler son enregistrement sur la liste électorale est ouverte jusqu'à deux jours avant le jour de l'élection (en pratique jusqu'au vendredi). Dans ce délai, l'électeur est informé de toutes les circonstances, comme les partis qui ont une liste de parti, l'existence d'une liste minoritaire, et aussi des noms figurant sur une telle liste.

30. Mes interlocuteurs en Hongrie ont expliqué que la Cour constitutionnelle avait invalidé la précédente carte électorale qui avait été établie par ordonnance gouvernementale dans les dernières années du régime communiste; elle avait, en outre, demandé que les écarts de taille, en termes de nombre de votants, entre les circonscriptions électorales soient réduits. En conséquence, les circonscriptions électorales ont été redécoupées par le gouvernement. Le président de la Commission électorale nationale a nié l'existence de toute arrière-pensée politique dans la façon dont les circonscriptions ont été redécoupées. Les autorités hongroises ont également souligné que le point de départ de la [Résolution 1941 \(2013\)](#) était incorrect concernant le niveau de réglementation. En 2010, la Cour constitutionnelle a décidé d'annuler le décret du gouvernement qui régulaient les limites des circonscriptions. Dans son jugement, la Cour a souligné que la formation des circonscriptions était étroitement liée à l'exercice du droit de vote.

31. Selon le Secrétaire de la Commission de Venise, la question des limites des circonscriptions soulevée par l'Assemblée n'a pas été réglée mais le principal problème ne concernait pas apparemment la loi sur l'élection des membres du parlement mais la loi relative aux procédures électorales qui n'a pas été examinée par la Commission de Venise. Beaucoup de critiques ont été formulées à propos, en particulier, du vote à l'étranger. Toutefois, il n'est pas inhabituel parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe d'accorder le droit de vote à leurs ressortissants vivant à l'étranger; les critiques, dans le cas des autres Etats membres, portent généralement sur les restrictions pesant sur le droit de vote de ces ressortissants. Le 15 mars, dans les

affaires *Vámos et autres c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a débouté les requérants, selon lesquels il existait une discrimination entre les ressortissants hongrois vivant à l'étranger dans l'exercice du droit de vote.

## 5. Loi sur la Cour constitutionnelle

32. S'agissant de la loi cardinale CLI sur la Cour constitutionnelle, la limitation des compétences de la Cour constitutionnelle en matière économique, que l'Assemblée avait demandé de supprimer, est restée en vigueur. Les autorités hongroises ont expliqué que selon la Loi fondamentale, tant que la dette de l'Etat dépasse la moitié du produit intérieur brut (PIB), la Cour constitutionnelle peut réexaminer certaines lois sur les questions économiques par le biais de la Loi fondamentale, exclusivement en ce qui concerne les droits à la vie et la dignité humaine, à la protection des données à caractère personnel, la liberté de pensée, de conscience et de religion, ou les droits liés à la citoyenneté hongroise, et elle peut annuler ces lois uniquement en cas de violation de ces droits. Les autorités hongroises soulignent que la restriction ci-dessus est de nature temporaire et limitée dans sa portée. En outre, la Cour constitutionnelle peut poursuivre l'examen de la violation des droits fondamentaux de la personne définis dans la Loi fondamentale. Ainsi, la règle limitant la Cour constitutionnelle ne l'empêche pas, par exemple, de réviser des lois fiscales sur la base d'une violation du droit à la dignité humaine.

33. Les autorités hongroises affirment que, dans le cadre des résolutions antérieures de la Cour constitutionnelle, le but de l'interdiction faite à la Cour constitutionnelle de se référer à sa jurisprudence antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2012 est de faire en sorte que les dispositions de la Loi fondamentale soient construites dans le cadre de la Loi fondamentale indépendamment du système de l'ancienne Constitution. Par ce biais, le législateur indique clairement que la Cour constitutionnelle n'est pas liée aux décisions adoptées sur la base de l'ancienne Constitution, mais que la Cour est libre de se référer à sa jurisprudence antérieure.

34. La période de pause obligatoire pour les membres du parlement, dont l'Assemblée a demandé l'introduction et qui existe déjà pour les membres du gouvernement, les chefs de partis politiques et les dirigeants de l'Etat, entre la fin du mandat politique et la prise de nouvelles fonctions, avant qu'ils ne soient éligibles en tant que juge à la Cour constitutionnelle, n'a pas été instaurée car les autorités ont estimé que la question méritait d'être approfondie.

35. L'opposition a également critiqué le pouvoir de la majorité de nommer d'anciens députés au poste de juge près la Cour constitutionnelle sans que ces députés aient déjà exercé la fonction de juge et sans qu'il y ait une période de pause entre leurs activités politiques et leurs activités judiciaires.

36. Selon M. Thomas Markert, Secrétaire de la Commission de Venise, en dépit des restrictions que l'Assemblée a critiquées dans sa résolution, la Cour constitutionnelle a pu jouer son rôle de principal organe de contrôle du pouvoir de ceux qui détiennent actuellement la majorité. Il reste cependant souhaitable d'abroger certaines des dispositions adoptées dans le 4<sup>e</sup> amendement.

## 6. Lois sur le système judiciaire

37. S'agissant des lois cardinales sur le système judiciaire, le pouvoir du Président de l'Office national de la justice de transférer des affaires ainsi que la possibilité, pour cette personne, d'annuler le résultat de concours de nomination de juges suscitaient des inquiétudes.

38. J'ai été informé des améliorations aux lois applicables, en coopération avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et notamment que la possibilité de transférer des affaires avait été bel et bien retirée des compétences du Président de l'Office national de la justice, comme l'avait demandé l'Assemblée.

39. S'agissant des recommandations faites par l'Assemblée concernant la suppression de la possibilité reconnue au Président de l'Office national de la justice d'annuler le résultat de concours de nomination de juges, j'ai appris que cette possibilité avait été précisée, restreinte, et que le Conseil national de la magistrature, indépendant, était l'organe compétent pour prendre des décisions sur ces propositions.

40. Les autorités hongroises ont confirmé que, selon la loi, toutes les décisions du Président de l'Office national de la justice peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure, comme l'avait demandé l'Assemblée.

41. Selon le Secrétaire de la Commission de Venise, l'indépendance de la magistrature est le domaine où les plus grands progrès ont été réalisés et le système est à présent plus équilibré concernant les pouvoirs du président de l'Office national de la justice et les organes d'autogestion judiciaire.

## 7. Législation applicable aux médias

42. En mai 2012, la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe a publié une analyse, effectuée par des experts, de la législation hongroise applicable aux médias, qui a mis en évidence plusieurs sujets de préoccupation. Sur la base de cette analyse, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et les autorités hongroises ont engagé des discussions au terme desquelles certaines modifications ont été apportées à la législation.

43. Dans sa résolution de 2013, l'Assemblée a demandé l'abolition des conditions fixées pour l'enregistrement des médias de la presse écrite et de la presse en ligne. Toutefois, les autorités hongroises m'ont informé que ces conditions existaient depuis toujours. Elles ont en outre souligné que l'enregistrement n'est qu'une formalité, une procédure de type administratif, qui n'entraîne pas d'examen substantiel du contenu du service. La loi énonce clairement que l'enregistrement n'est pas une condition de commencement d'activité, puisqu'il suffit que l'enregistrement du produit de presse ait lieu dans les 60 jours après le commencement de l'activité. Ainsi, l'enregistrement n'est pas un acte constitutif, mais déclaratif. L'autorité n'a pas de pouvoirs discrétionnaires lors de l'enregistrement concernant l'évaluation de l'enregistrement. L'autorité est obligée d'enregistrer un produit de presse dans le registre, si les exigences légales sont remplies.

44. L'Assemblée, demandait également que le Conseil des médias soit séparé, fonctionnellement et juridiquement, de l'Autorité des médias, et qu'une disposition juridique soit adoptée prévoyant que toutes les décisions du Conseil des médias ou de l'Autorité des médias puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux.

45. Le Conseil des médias n'a pas été séparé fonctionnellement et juridiquement de l'Autorité des médias, contrairement à ce qu'avait demandé l'Assemblée. Dans leur réponse, les autorités ont indiqué qu'il n'y a pas une «Autorité des médias» en plus du Conseil des médias, mais seulement une Autorité unique et convergente, administrant les médias et l'information et les questions de technologie des communications. Un des organes indépendants et distincts de cette Autorité est le Conseil des médias, qui dispose de pouvoirs précisément définis par la loi, tandis que le Président de l'Autorité des médias n'exerce aucun pouvoir concernant les médias.

46. S'agissant du Conseil des médias et de l'Autorité des médias, il s'avère que ces deux organes ont des fonctions distinctes. Le Conseil des médias s'occupe principalement de la presse écrite et des médias de radiodiffusion; l'Autorité des médias s'intéresse à l'internet et à d'autres types de média électronique. Ces deux instances travaillent dans le même bâtiment mais il ne semble pas qu'il y ait un conflit majeur d'intérêts entre leurs activités respectives.

47. Enfin, les autorités hongroises m'ont informé que, selon la loi, toutes les décisions du Conseil des médias ou de l'Autorité des médias peuvent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, aussi bien sur le fond que pour des motifs de procédure, comme l'Assemblée l'avait demandé.

48. Deux autres questions ont été soulevées lors de ma visite; l'une d'elles concerne un nouvel impôt sur les médias et la taxation des recettes des chaînes de télévision privées. Une question a suscité des inquiétudes: le fait qu'une seule chaîne de télévision privée sera touchée par cette mesure, à savoir la chaîne RTL Klub dont la société Bertelsmann est en partie propriétaire; cette mesure est donc apparue comme discriminatoire. Les autorités hongroises ont expliqué que le principe sous-jacent de la nouvelle réglementation est que chacun devrait payer des impôts en fonction de sa capacité et de sa performance financière. Sur les bases de ce même principe, les impôts des secteurs bancaires, de l'énergie, de la distribution et des télécommunications ont été également augmentés. Les entreprises opérant dans ces secteurs perçoivent des revenus publicitaires élevés qui ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée ou la taxe sur les sociétés, constituant ainsi une perte pour le budget de l'Etat hongrois et en même temps une contradiction avec le principe de la répartition équitable des charges fiscales. La taxe sur la publicité n'est pas intrusive dans les opérations internes d'un seul journal, une seule chaîne de télévision ou d'autres plates-formes de médias; par conséquent, elle n'aura aucun effet sur la liberté des médias. Les autorités hongroises m'ont informé qu'une large modification de cette loi est en préparation, mais qu'elle n'avait pas encore été soumise au parlement.

49. M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, qui s'est rendu en Hongrie en juillet 2014 ([CommDH \(2014\) 21](#)), a souligné que les médias restaient soumis à un cadre juridique inadapté et à des pressions politiques.

50. La Commission de Venise n'a pas étudié la législation applicable aux médias. Elle a, toutefois, formulé des critiques portant sur l'interdiction de la publicité payante dans les médias pendant les campagnes électorales car elle craint que ce soit un obstacle à l'accès aux médias, notamment pour les petits partis et l'opposition; elle a, en outre, estimé que les restrictions constitutionnelles à la liberté d'expression pour protéger la dignité de la nation ou de communautés hongroises étaient trop grandes.

51. A sa partie de session de janvier 2015, l'Assemblée a invité la Commission de Venise à recenser les dispositions qui représentent un danger pour le droit à la liberté d'expression et d'information par l'intermédiaire des médias dans la loi hongroise CLXXXV de 2010 relative aux services médiatiques et aux médias de masse, dans la loi hongroise CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias et dans les lois fiscales hongroises concernant l'impôt progressif sur les médias pour les recettes publicitaires. La Commission de Venise compte adopter son avis en juin 2015.

## 8. Autres commentaires

52. Le Parti socialiste hongrois (opposition) m'a communiqué sa position sur les questions examinées le 11 janvier 2015. Selon lui, le Gouvernement hongrois n'a appliqué que très peu des recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en juin 2013. Le fait nouveau le plus marquant de ces derniers temps, c'est qu'à présent, le Premier ministre, Viktor Orbán, exprime ouvertement son rejet de la démocratie libérale. En conséquence, selon le Parti socialiste, le Gouvernement dirigé par Viktor Orbán ne fait même plus officiellement le moindre effort pour se conformer aux principes fondamentaux de la démocratie libérale en matière d'organisation de l'Etat et de protection du droit dont la promotion est pourtant la mission principale du Conseil de l'Europe.

53. Durant l'audition tenue par la commission durant la partie de session de janvier 2015, M. Gábor Harangozó, membre de la délégation hongroise auprès de l'Assemblée représentant l'opposition, a rappelé que la commission de suivi avait rejeté à une seule voix près l'ouverture d'une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie. Or, très peu de problèmes soulevés par l'Assemblée dans sa [Résolution 1941 \(2013\)](#) ont été réglés. La loi sur les Eglises devrait être révisée au vu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. La loi sur la Cour constitutionnelle n'a pas été modifiée comme le préconisaient les recommandations. En matière de médias, le Conseil des médias n'a pas été séparé de l'Autorité des médias et plusieurs nouvelles mesures restrictives ont été introduites. Le système électoral continue de donner au parti au pouvoir un avantage injuste puisqu'il lui assure une majorité des deux tiers avec seulement 44 % des suffrages. En outre, depuis 2013, un certain nombre de faits marquants se sont produits en Hongrie qui ont eu une influence négative sur le fonctionnement de la démocratie. En conclusion, le Parti socialiste a estimé que le temps n'était pas venu de mettre fin à l'examen approfondi de la situation en Hongrie.

54. De l'avis du Secrétaire de la Commission de Venise, la Constitution reste le document d'un seul parti politique et non pas de l'ensemble de la nation. Trop de questions sont réglementées par des lois cardinales qui sont difficiles à modifier car il faut, pour ce faire, une majorité des deux tiers.

55. M. Zsolt Németh, président de la délégation hongroise auprès de l'Assemblée, a souligné que le gouvernement et la majorité parlementaire ont réussi à approuver une nouvelle Loi fondamentale et plusieurs lois cardinales pour remplacer les anciens textes législatifs. Il a remercié la Commission de Venise et le Commissaire aux droits de l'homme de leur soutien, affirmant que toutes les observations du Conseil de l'Europe étaient utiles pour procéder à des «ajustements». Les médias ne sont en butte à aucune ingérence et le gouvernement a affirmé sans détour sa volonté d'appliquer une tolérance zéro en matière de racisme anti-Roms et d'antisémitisme.

56. L'un des membres de notre commission a exprimé le souhait que les observations adressées par l'Assemblée parlementaire soient utiles à la Hongrie. D'autres pays d'Europe centrale devraient suivre de près ce qui s'y passe. Un autre membre a estimé qu'il y avait une véritable recrudescence de l'autoritarisme en Hongrie et que l'Assemblée devait demander aux Hongrois de prêter attention aux inquiétudes de leurs amis, dont la Commission de Venise et le Commissaire aux droits de l'homme. Certains freins et contrepoids, qui sont essentiels, ont été supprimés.

## 9. Conclusions

57. Deux ans après l'adoption de la [Résolution 1941 \(2013\)](#) de l'Assemblée, il est temps de faire le bilan des progrès réalisés concernant la mise en œuvre de cette résolution.

58. S'agissant de la nouvelle loi hongroise sur les Eglises, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, le 8 avril 2014, qu'elle violait l'article 11 (liberté de réunion et d'association) interprété à la lumière de l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) de la Convention européenne des droits de l'homme puisqu'elle bafouait les droits des groupes religieux en les privant de leur statut d'Eglise.

59. S'agissant du redécoupage des circonscriptions électorales en Hongrie, effectué en application d'une décision de la Cour constitutionnelle, j'avoue m'être fait la réflexion que, dans mon propre pays, nous avons eu exactement le même débat. S'il n'y avait pas eu de désaccord au sein des partenaires de la coalition au pouvoir, les changements auraient été adoptés. Ils auraient profité au Parti conservateur au détriment du Parti travailliste mais comme mes électeurs s'insurgent contre le fait d'être 75 000 alors que dans certaines autres régions du pays, il n'y a que 45 000 électeurs, nous considérons qu'un redécoupage était raisonnable et juste. Par conséquent, la Cour constitutionnelle hongroise a probablement jugé raisonnable de redécouper les circonscriptions.

60. Les partis d'opposition prétendent que le redécoupage n'est pas juste, mais il y a lieu de noter que la Commission de Venise n'a pas trouvé de preuve à l'appui de leurs affirmations. A ce sujet, l'Assemblée recommandait qu'un organe indépendant soit chargé de ce processus – recommandation qui n'a pas été appliquée. L'OSCE/BIDDH était du même avis.

61. La Commission de Venise a clairement critiqué les restrictions imposées à la Cour constitutionnelle en matière économique.

62. Comme indiqué précédemment, aucun changement n'a été apporté dans la loi à la suite de l'avis formulé par la Commission de Venise sur la possibilité pour la Cour de se référer à sa jurisprudence antérieure. La Cour constitutionnelle a toutefois déclaré, dans sa décision 13/2013, qu'il était possible de se référer à la substance de sa jurisprudence créée sous l'ancienne Constitution et l'a fait dans un certain nombre de ses récentes décisions (c'est-à-dire celles adoptées après l'entrée en vigueur du Quatrième Amendement). La Cour constitutionnelle se réfère en effet amplement à sa jurisprudence antérieure (par exemple les décisions 12/2013, 3109/2013 et 3104/2013).

63. La nomination près la Cour constitutionnelle de personnes ayant déjà exercé la fonction de juge n'est pas une obligation. L'instauration d'une période de pause serait judicieuse dans les circonstances actuelles en Hongrie, mais ce n'est pas la règle dans d'autres pays.

64. S'agissant du système judiciaire, la question du transfert d'affaires entre juges a été réglée grâce à des amendements législatifs, dans le cadre du dialogue avec le Secrétaire Général. Globalement, le président de l'Office national de la justice n'a plus autant de pouvoirs qu'avant.

65. S'agissant des médias, la Commission de Venise n'avait pas été consultée sur les questions relatives à leur réglementation. Toutefois, à sa partie de session de janvier 2015, l'Assemblée a invité la Commission de Venise à recenser les dispositions qui représentent un danger pour le droit à la liberté d'expression et d'information par l'intermédiaire des médias dans la loi relative aux services médiatiques et aux médias de masse, dans la loi sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias et dans les lois fiscales hongroises concernant l'impôt progressif sur les médias pour les recettes publicitaires. La Commission de Venise compte adopter son avis en juin 2015.

66. En conclusion, tandis que nous devons nous féliciter des mesures prises par les autorités hongroises et de la coopération constante avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, nous encourageons les autorités hongroises à continuer le dialogue ouvert et constructif avec les différents interlocuteurs du Conseil de l'Europe et les autres organisations.

67. Comme c'était le cas il y a deux ans, je maintiens ma position initiale et je crois que l'Assemblée parlementaire a pris la bonne décision de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie. A la lumière de ce qui précède, je pense qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre un examen spécial en ce qui concerne la Hongrie.